



**Извјештај ревизије учинка  
ЕФИКАСНОСТ ПРОТИВГРАДНЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

**Број: РУ005-19**

**Бања Лука, новембар 2020. године**



**САДРЖАЈ**

<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>2</b>
<b>ПРЕДГОВОР .....</b>	<b>3</b>
<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. УВОД.....</b>	<b>7</b>
1.1. Разлози и мотиви ревизије .....	7
1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања .....	9
1.3. Дизајн и методолошки оквир .....	10
1.3.1. Обим ревизије и ограничења.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа.....	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа.....	11
1.3.4. Критеријуми ревизије .....	12
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	12
<b>2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>13</b>
2.1. Опис предмета ревизије .....	13
2.2. Правна регулатива карактеристична за област .....	13
2.3. Улоге, надлежности и одговорности институција .....	14
<b>3. НАЛАЗИ.....</b>	<b>15</b>
3.1. Организација и функционисање система ПГЗ .....	15
3.1.1. Организација и развој система ПГЗ .....	15
3.1.2. Функционисање система ПГЗ .....	19
3.2. Финансирање система ПГЗ .....	24
3.2.1. Извори и начини финансирања система ПГЗ .....	24
3.2.2. Финансирање система ПГЗ из Аграрног буџета РС.....	26
3.3. Провођење пасивних мјера у ПГЗ.....	28
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ .....</b>	<b>33</b>
<b>5. ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>36</b>
<b>6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....</b>	<b>39</b>



## ЕФИКАСНОСТ ПРОТИВГРАДНЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, релевантним за ревизију учинка, провела је ревизију учинка „Ефикасност противградне заштите у Републици Српској“. Сврха ове ревизије учинка јесте да испита да ли систем противградне заштите ефикасно функционише на простору Републике Српске у циљу смањења штета од града.

Ревизијом су обухваћени Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Агенција за аграрна плаћања, Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка и јединице локалне самоуправе.

Ревизија је посматрала период од четири године, и то: 2016, 2017, 2018. и 2019. годину, уз обухват и активности система противградне заштите у првом полугодишту 2020. године.

Ревизијом је утврђено да систем противградне заштите није успостављен на комплетном подручју Републике Српске и да његово функционисање прате одређени контролисани и неконтролисани ризици који утичу на ефикасност система.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Агенцији за аграрна плаћања, Јавном предузећу „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка и јединицама локалне самоуправе обухваћеним узорком.

На Нацрт извјештаја примједбе је доставило Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка. Примједбе су дјелимично прихваћене и укључене у Извјештај ревизије учинка.

Кончан извјештај достављен је свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, овакав извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org).

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Јавном предузећу „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка и јединицама локалне самоуправе.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Момир Црњак, вођа ревизорског тима, и Велиборка Лалић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор  
Јово Радукић, с.р.

**ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА**

РС	Република Српска
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ВРИ	Врховна ревизорска институција
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Међународни стандарди Врховних ревизијских институција)
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
ААП	Агенција за аграрна плаћања
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈП	Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“
ПУРС	Пореска управа Републике Српске
ОД	Осигуравајућа друштва
Стратегија	Стратегија развоја противградне заштите Републике Српске
Пројекат модернизације система ПГЗ	Пројектовање и изградња техничко-метеоролошког сервиса и модернизација система противградне заштите Републике Српске
ПГЗ	Противградна заштита
ПГС	Противградна станица
АПГС	Аутоматска противградна станица
ПГР	Противградна ракета
ПГМ	Противградна мрежа
РЦ	Регионални противградни центар
Елаборат	Елаборат „Успостављање техничког метеоролошког сервиса и модернизације система противградне заштите Републике Српске“
Уговор	Уговор о пројектовању и изградњи техничко-метеоролошког сервиса и модернизацији система противградне заштите Републике Српске
АПИФ	Агенција за посредничке, информатичке и финансијске услуге
ха	хектар

## ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: финансијску ревизију (ревизију финансијских извјештаја), ревизију усклађености и ревизију учинка.<sup>1</sup>

Ревизије учинка које проводе ВРИ су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:<sup>2</sup>

- Принцип економичности подразумијева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси треба да буду на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет, те по најбољој цијени;
- Принцип ефикасности подразумијева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова;
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Ревизија учинка често обухвата анализу услова које је неопходно обезбиједити како би се могли поштовати принципи економичности, ефикасности и ефективности. Ти услови могу обухватати праксу и поступке доброг управљања којима се обезбјеђује исправно и правовремено обављање услуга.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија ЗЕ) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- Да ли се раде прави послови;
- Да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

**„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“**

**ISSAI 300**

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора РС, којима је регулисано да је ГСРЈС РС обавезна да врши:

- Финансијску ревизију;
- Ревизију учинка;
- Друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора РС регулише сљедеће:

<sup>1</sup> ISSAI 100, параграф 22

<sup>2</sup> ISSAI 300, параграф 11

„ГСПЈС РС, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност ГСПЈС РС која подразумева испитивање процеса, програма и пројеката у надлежности Владе РС и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка ГСПЈС РС презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе ГСПЈС РС и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, провођење ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији примјењују се како на финансијску ревизију, тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада РС, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према НС РС и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да НС РС и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. НС РС и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев НС РС и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је, у циљу испуњавања захтјева НС РС и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, добра су основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, квалитетнијим и кориснички оријентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумева и унапређивање ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.



## РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка под називом „Ефикасност противградне заштите у Републици Српској“. Предмет ове ревизије учинка јесу планирање, уговарање, извршавање и финансирање послова и мјера противградне заштите. Сврха ове ревизије учинка јесте да испита да ли систем противградне заштите ефикасно функционише на простору Републике Српске у циљу смањења штета од града, те да се на основу проведених испитивања понуде препоруке чија примјена од стране надлежних институција може унаприједити ефикасност система противградне заштите.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују сљедеће:

- Развоју и модернизацији система противградне заштите нису претходиле неопходне анализе економске оправданости ширења система противградне заштите на комплетну територију Републике Српске;
- Провођење Пројекта развоја и модернизације система противградне заштите започето је у 2014. години и још увијек је у току;
- Током реализације наведеног пројекта није вршена евалуација тока и динамике грађевинских активности, што је утицало на ефикасност изградње и функционалност система противградне заштите;
- Забране дејства система противградне заштите од стране Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби Босне и Херцеговине, као и забране дејства у пограничном појасу са Републиком Србијом и Републиком Хрватском, утицале су на ефикасност противградне заштите;
- Залихе противградних ракета током посматраног периода константно су биле испод нивоа утврђеног Стратегијом развоја противградне заштите Републике Српске, што је утицало на ефикасност наведеног система;
- Јединице локалне самоуправе нису у потпуности и на јединствен начин проводиле процјену штета од града, тако да не постоје укупни и поуздани подаци о овим штетама, обухваћеним пољопривредним површинама и пољопривредним културама захваћеним градом. Нису вршене ни оцјене ефикасности система противградне заштите;
- У оквиру постојећих извора финансирања накнаде за противградну заштиту које плаћају правна и физичка лица власници, корисници или уживаоци пољопривредног земљишта нису на задовољавајућем нивоу. Знатан дио пољопривредног земљишта које се обрађује није регистрован, што умногоме умањује потенцијал ове накнаде;
- Издвајање средстава за финансирање система противградне заштите из Аграрног буџета Републике Српске константно је повећавано, а финансијска средства намијењена за набавку противградних ракета била су на истом нивоу. С друге стране, број дана дејства и број испалених противградних ракета у посматраном периоду значајно је повећан;
- Пасивне мјере заштите од града у посматраном периоду у континуитету је суфинансирало Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а спорадично и незнатно веома мали број јединица локалне самоуправе;
- Финансирање подстицаја за изградњу противградних мрежа током посматраног периода карактерисао је недовољан број захтјева корисника, што је проузроковало низак ниво реализације планираних средстава за ову подстицајну мјеру;
- Осигурање пољопривредних култура још увијек је недовољно присутно, на шта указују подаци да је осигурањем од природних непогода обухваћено 2–3% обрадивих регистрованих пољопривредних површина.

На основу налаза ревизије, генерални закључак је да систем противградне заштите није успостављен на комплетном подручју Републике Српске и да његово функционисање прате одређени контролисани и неконтролисани ризици који утичу на ефикасност система.

У складу са налазима ревизије, утврђени су слjedeћи закључци:

- Развој и модернизација система противградне заштите не одвија се у складу с основним стратешким и планским документима, као и уговореном динамиком, што је за последицу имало да систем ПГЗ није успостављен на комплетном подручју Републике Српске;
- У функционисању система противградне заштите идентификовани су одређени ризици и потешкоће, који утичу на ефикасност система противградне заштите;
- Није успостављен јединствен и поуздан систем за мјерење успјешности функционисања противградне заштите и процјену штета од града;
- Финансирање система противградне заштите не обезбјеђује у потпуности њено ефикасно функционисање;
- Примјена пасивних мјера противградне заштите у посматраном периоду није у довољној мјери допринијела повећању ефикасности противградне заштите.

На основу презентованих налаза и утврђених закључака, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Јавном предузећу „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка и јединицама локалне самоуправе, у складу са њиховим улогама, надлежностима и одговорностима.

У циљу ефикасног функционисања противградне заштите, потребно је да Влада Републике Српске, односно Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:

1. Анализира и преиспита постојећа стратешка одређења и циљеве који се односе на развој и функционисање система противградне заштите;
2. Донесе потребна акта у функцији успјешнијег функционисања противградне заштите;
3. Предузме све неопходне мјере у циљу ефикасног финансирања оперативних трошкова Јавног предузећа „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка;
4. Афирмише примјену мјере изградње противградних мрежа на начин који може допринијети повећању ефикасности противградне заштите.

У циљу успостављања ефикасног система противградне заштите, потребно је да Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка:

1. У складу са својим надлежностима, обезбиједи реализацију пројекта развоја и модернизације система противградне заштите досљедно закљученом уговору и да обезбиједи потпуну функционалност модернизованог система противградне заштите;
2. У складу са својим надлежностима изналази и предлаже алтернативне начине функционисања противградне заштите у условима забране дејства.

У циљу пружања подршке ефикасном функционисању противградне заштите, потребно је да јединице локалне самоуправе:

1. У складу са могућностима, приоритетима и израженим ризицима од града, подрже провођење пасивних мјера заштите од града на својим територијама.

## 1. УВОД

### 1.1. Разлози и мотиви ревизије

Пољопривреда заузима значајно мјесто у привредној структури Републике Српске (у даљем тексту РС). Процијењена вриједност производње житарица, индустријског биља, поврћа, воћа и винове лозе у РС за 2019. годину износи око 798 милиона КМ.<sup>3</sup> Климатске промјене и све учесталије природне катастрофе (град, мраз, поплаве, суше, олуја и сл.) озбиљно угрожавају пољопривредну производњу, што намеће потребу придавања веће пажње питањима превенције и ублажавању посљедица тих катастрофа.

Због штета које град<sup>4</sup> узрокује човјек је посљедњих неколико вијекова на разне начине покушавао да заштити себе и своја добра од те атмосферске непогоде. Данас се у противградној заштити (у даљем тексту ПГЗ) оперативно примјењује научна метода конкуренције,<sup>5</sup> која је заснована на уносу вјештачких језгара кристализације (сребро-јодида) у радаром одређене и дефинисане дијелове облака за које је установљено да су градоносни, односно да могу постати градоносни. Убацавањем вјештачких језгара кристализације у дио облака са негативним температурама врши се прерасподјела расположиве облачне воде на вишеструко већем броју језгара од броја природних језгара, па тако настаје већи број зрна града мањих димензија него у случају без вјештачке интервенције. Наведена активност представља активну мјеру одбране од града, којом се вјештачким утицајем на вријеме покушава спријечити падање града.

Овакав вид ПГЗ спроводи се у 16 европских земаља, од тога девет у ЕУ, као и у десетак ваневропских држава.<sup>6</sup> Наведене земље користе три начина засијавања облака сребро-јодидом, у комбинацији или појединачно, и то: ракетним системом, путем генератора или путем специјализованих авиона. У Републици Србији систем одбране од града организован је у оквиру Хидрометеоролошког завода, у Словенији, Црној Гори и Федерацији БиХ не постоји јединствен систем одбране од града, док се у Републици Хрватској систем полако гаси.<sup>7</sup>

Слиједећи праксу насталу на овим просторима седамдесетих година прошлог вијека, РС се определијелила за развој и унапређивање заштите од града, примјењујући и подстичући ракетни систем заштите од града (активна заштита), као и друге видове заштите. Основна заштита обезбјеђује се развојем система ПГЗ, коју реализује Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка (у даљем тексту ЈП), што је регулисано Законом о противградној заштити. Наведени закон послове ПГЗ дефинише као послове од примарног значаја за биљну производњу и од општег интереса за РС.

ЈП организује систем ПГЗ у РС на површини од око 1,1 милион хектара (ха), што покрива простор 28 јединица локалне самоуправе (у даљем тексту ЈЛС) и чини око 45% укупне површине РС.<sup>8</sup> Наведени простор у систему ПГЗ брањен је у 2020. години са 189 класичних и 54 аутоматских противградних станица, као и 35 приземних генератора. Осим на простору РС, ЈП има закључен уговор о пружању ПГЗ на подручју Дистрикта Брчко и општине Градачац у ФБиХ.

---

<sup>3</sup> МПШВ – Информација о заснивању новог производног циклуса у пољопривреди РС у 2019. години

<sup>4</sup> Град је атмосферска падавина у чврстом стању (лед), пречника 5 мм или више, која својим ударом изазива велика оштећења или уништење пољопривредних култура, а може проузроковати и штете на објектима (Упутство о јединственој методологији за процјену штета од елементарних непогода, Сл. гл. РС 16/04).

<sup>5</sup> Стратегија развоја противградне заштите РС, Бања Лука 2010. године

<sup>6</sup> Стратегија развоја противградне заштите РС, Бања Лука 2010. године

<sup>7</sup> Нацрт закона о ПГЗ РС

<sup>8</sup> Прилог 2. Брањена територија у 2020. години

Постоје три различите методе за оцјењивање ефикасности програма ПГЗ: физичка, статистичка и економска. Једно од најцјеловитијих истраживања ефикасности ПГЗ у окружењу провео је др Мирољуб Митић.<sup>9</sup> Његова истраживања показала су да је 1983–1992. године услед дјеловања града у Србији долазило до оштећења пољопривредних култура на 1,32% брањене територије, што је око три пута мање од просјечно захваћених површина градом (4,34%) на истој територији у ранијем периоду, када није било ПГЗ-а.

Ефикасност ПГЗ у РС утврђена је на основу анализе њених трошкова и користи.<sup>10</sup> Трошкове ПГЗ чине инвестициона улагања потребна да би систем био функционалан и оперативни трошкови његове употребе. Институт за економику пољопривреде у Бањалуци 2009. године извршио је анализу оправданости ПГЗ у РС за подручје 17 ЈЛС које су у том тренутку чиниле брањену територију. Уврштавањем параметара просјечне територије годишње захваћене градом од 3% и просјечне ефикасности система ПГЗ од 50% дошло се до податка да се захваљујући ПГЗ на подручју 17 ЈЛС сваке године спасу пољопривредни производи у вриједности од око 5,9 милиона КМ. Стављајући у омјер оперативне трошкове и остварену корист, наведени Институт је процијенио да се за 1 уложу КМ у рад система ПГЗ добије 2 КМ кроз смањење штета од града.

У Стратегији развоја противградне заштите у РС (у даљем тексту Стратегија) указује се на недостатке у организацији и функционисању ПГЗ и потребу побољшања организације система ПГЗ, модернизације у погледу техничке опремљености, те евентуалног проширења брањеног подручја. Влада Републике Српске (у даљем тексту Влада РС) 2013. године покренула је пројекат „Успостављање техничко-метеоролошког сервиса и модернизација система противградне заштите РС“ (у даљем тексту Пројекат модернизације система ПГЗ), вриједности око 25 милиона КМ, чија је реализација уговорена до маја 2017. године.

Климатске промјене и ризици које оне носе са собом постављају веома високе захтјеве у погледу ефикасности ПГЗ. У посљедње двије деценије потребу за најизраженијим дјеловањем ПГЗ је имала током 2018. године, мјерено параметрима нестабилних дана (78), дана дејства (43) и броја испалених ракета (1.497 комада).

Медији су често извјештавали јавност о штетама од града у РС, иако подаци о наведеним штетама нису били потпуни и поуздани. Тако, на основу извјештаја појединих медија, можемо видјети да су, нпр., у 2015. години процијењене штете од града износиле око 15 милиона КМ.<sup>11</sup>

У посматраном периоду дошло је до повећања дана са градом и повећања дана дејства, при чему повећање дана дејства није пратило одговарајуће повећање броја ракета. У документима ЈЛС, као што је, нпр., процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће,<sup>12</sup> указује се да ЈП не располаже довољним бројем противградних ракета (у даљем тексту ПГР).

Наведено предузеће суочава се са проблемом правовременог добијања дозвола за дејствовање од стране институција надлежних за контролу лета, као и са честим забранама дејствовања. Такође, присутан је проблем дејствовања у зони међудржавне границе.

Влада РС је у протеклом периоду неколико пута повећавала висину средстава која се из буџета РС издавају за ПГЗ, као и накнаду коју плаћају правна и физичка лица власници,

---

<sup>9</sup> Мирољуб Митић, Управљање системом заштите од града у Србији, докторска дисертација, Факултет за менаџмент, Нови Сад, 2006. године

<sup>10</sup> Стратегија

<sup>11</sup> <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=162685>

<sup>12</sup> Процјена угрожености општине Градишка од елементарне непогоде и друге несреће; Процјена угрожености града Бијељина од елементарне непогоде и друге несреће и сл.

корисници или уживаоци земљишних површина и друштва за осигурање и реосигурање, како би се на тај начин обезбиједила потребна средства за финансирање ПГЗ.

ГСРЈС РС у извјештају оведеној финансијској ревизији<sup>13</sup> указује на то да годинама постоји евидентан проблем наплате накнаде од физичких и правних лица која су власници, корисници или уживаоци обрадивог пољопривредног земљишта и да се наплати око трећине планираног износа. ЈЛС уговарају са ЈП заштиту од града на свом подручју и, према изјавама представника овог предузећа, не измирују обавезе у уговореним роковима. Иако је правовремено обезбјеђивање финансијских средстава веома битно за ефикасно функционисање ПГЗ, постоје индикације да осигуравајућа друштва касне с уплатама прописаних накнада најмање једну годину.

Пасивне мјере ПГЗ у РС обухватају подстицаје за подизање противградних мрежа (у даљем тексту ПГМ), подстицаје за осигурање пољопривредне производње и друге пасивне мјере. Нису доступни потпуни и поуздани подаци о примјени пасивних мјера ПГЗ које се финансирају из буџета РС или буџета ЈЛС и о резултатима који се постижу примјеном тих мјера. Расположиви подаци Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде РС (у даљем тексту МПШВ) показују да се ове мјере, које се финансирају из буџета РС, не реализују у висини планираних средстава и да ПГМ покривају мањи дио регистрованих површина под воћем и виновом лозом. Такође, подаци показују да није довољно развијена пракса осигурања пољопривредне производње код осигуравајућих друштава.

## 1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања

Предмет ове ревизије учинка јесу планирање, уговарање, извршавање и финансирање послова и мјера ПГЗ.

Сврха ове ревизије учинка јесте да испита да ли систем ПГЗ ефикасно функционише на простору РС у циљу смањења штета од града, те да се на основу проведених испитивања понуде препоруке чија примјена од стране надлежних институција може унаприједити ефикасност система ПГЗ.

Ова ревизија представља комбинацију системског и проблемског приступа. Приступ оријентисан на систем усмјерен је на испитивање ефикасности система ПГЗ у складу са постављеним стратешким и оперативним одређењима Владе РС и ЈП, док ће се приступом оријентисаним на проблем утврдити узроци који утичу на ефикасност система ПГЗ у РС.

Основно ревизијско питање на које се тражи одговор у овој ревизији учинка јесте:

### **Да ли успостављени систем ПГЗ пружа ефикасну заштиту од града на подручју РС?**

Да би се добио одговор на основно ревизијско питање, кључна ревизијска питања су сљедећа:

1. Да ли се послови ПГЗ планирају, уговарају, организују и извршавају на ефикасан начин?
2. Да ли постојећи начин финансирања омогућава ефикасно функционисање заштите од града?
3. Да ли примјена других (пасивних) мјера ПГЗ утиче на ефикасност заштите од града?

---

<sup>13</sup> Извјештај оведеној финансијској ревизији ЈП „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка за период 01.01–31.12.2016. године

### 1.3. Дизајн и методолошки оквир

#### 1.3.1. Обим ревизије и ограничења

Ревизија је обухватила активности МПШВ, Агенције за аграрна плаћања (у даљем тексту ААП), ЈП и ЈЛС које се односе на утицај организације, функционисања и финансирања ПГЗ на ефикасност система ПГЗ и проведених активних и пасивних мјера ПГЗ, као и на штете и друге посљедице које доноси недовољна ефикасност укупне ПГЗ.

Ревизијске активности проведене су у осам ЈЛС, и то: у градовима Бања Лука, Приједор, Градишка, Бијељина и Требиње и у општинама Лакташи, Прњавор и Брод. Наведене ЈЛС изабране су према критеријумима: површине пољопривредног земљишта које се обрађује, површине брањеног пољопривредног земљишта, капацитета ПГЗ на простору ЈЛС и износа штете од града у посматраном периоду, уз уважавање њиховог територијалног размјештаја.

Подаци и информације о планирању и провођењу пасивних мјера ПГЗ прикупљани су у МПШВ, ААП и ЈЛС. Подаци и информације о вршењу оперативних послова, изградњи и финансирању система ПГЗ, пољопривредним површинама које се обрађују и о укупним површинама РС прикупљани су у МПШВ, ЈП, ААП и ЈЛС. Подаци и информације о штетама од града прикупљани су у ЈЛС.

Подаци и информације о штетама од града, провођењу пасивних мјера на локалном нивоу и обрадивим пољопривредним површинама прикупљани су од свих ЈЛС путем упитника. Одређене податке и информације о вршењу послова и провођењу мјера ПГЗ, као и о обрадивим површинама, ревизија је прикупила од правних и физичких лица корисника услуга система ПГЗ и подстицаја ААП.

Ревизија је посматрала период од четири године, и то: 2016, 2017, 2018. и 2019. годину, уз обухват и активности система ПГЗ у првом полугодишту 2020. године. У тражењу одговора на поједина питања коришћени су одређени подаци и информације изван утврђеног временског оквира ревизије.

Приликом анализе података броја дана са градом, испаљених ПГР и површина брањене територије током развоја система ПГЗ коришћени су подаци из периода који је дужи од ревидираног. Подаци и информације о регистрованим штетама од града на небрањеном подручју РС прикупљани су од ЈЛС изван система ПГЗ за период 2014–2019. године. Постоје и штете од града које су се десиле и на брањеној и небрањеној територији РС, али нису регистроване у ЈЛС и, као такве, нису могле бити предмет било каквих анализа или поређења у овој ревизији.

Систем ПГЗ функционише као јединствен систем на територији РС. Дистрикт Брчко и општина Градачац налазе се у саставу тог система са становишта јединствене одбране од града. Ревизија је обухватила уговорни однос између ЈП и наведених корисника услуга изван РС, али се није бавила питањем ефикасности система ПГЗ на том подручју.

Ревизија није могла утврдити у којој мјери су забране дејства утицале на висину штета од града. Описи наведених утицаја „Забране имале утицај на дејство“ и „Забране имале дјелимичан утицај на дејство“ у Информацији ЈП, прихваћени су од стране ревизије без испитивања степена утицаја.

Подаци до којих је ревизија дошла путем упитника и проведених интервјуа јасно указују на то да су стварне штете од града веће од процијењених – како на брањеној, тако и на небрањеној територији. Током ове студије ревизија се бавила искључиво процијењеним штетама од града.

Првог дана провођења главне студије у овој ревизији уведено је ванредно стање у РС због вируса COVID-19. Због отежаних услова рада и уведених мјера дистанце, интервјуи

су углавном вршени путем апликације за видео-састанке, имејла и телефона. Ограничења су била присутна и током посматрања рада система ПГЗ у РЦ Нова Топола.

Утврђени обим ревизије омогућио је да се испита остваривање улоге наведених јавних институција у вршењу послова и провођењу мјера ПГЗ у РС, као и сагледавање узрочно-последичних веза између активности јавних институција и последица тих активности.

### **1.3.2. Извори ревизијских доказа**

Ради добијања одговора на постављена ревизијска питања, потребни подаци, информације и документи прикупљани су од МПШВ, ААП, ЈП и ЈЛС. Такође, одређене податке и информације ревизија је прикупила посматрањем активирања и дејства система ПГЗ у РЦ Нова Топола. Путем радно консултативних састанака посјећене су и друге институције које нису обухваћене ревизијом, као, нпр., Агенција за осигурање РС.

Непосредни извори података за провођење ове ревизије јесу:

- Законски и подзаконски прописи;
- Стратешки документи, планови, програми и пројекти;
- Извјештаји, информације и анализе;
- Базе података и евиденције о проведеним пословима и мјерама ПГЗ, пољопривредним површинама и процијењеним штетама од града;
- Документација о финансирању ПГЗ;
- Документација која се односи на Пројекат модернизације система ПГЗ;
- Регулатива и пракса држава у окружењу;
- Други релевантни извори (научна и стручна литература, научне и стручне конференције, интернет презентације итд.).

### **1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа**

Методе прикупљања података у овој ревизији су бројне и разноврсне, зависно од ревизијског питања, али и врсте података и информација које су прикупљане. Потребне податке и информације ревизори су прикупљали примјеном општепознатих метода у ревизији учинка:

- Прегледом документације, база података и евиденција;
- Упитницима;
- Интервјуима;
- Рачунским тестирањем;
- Посматрањем активности на терену;
- Проучавањем стратешких докумената, законских и подзаконских прописа, планова и извјештаја институција;
- Студијама случаја;
- Проучавањем пракси и регулативе држава у окружењу.

Значајне информације о проведеним пословима и мјерама ПГЗ ревизија је добила путем структурисаних и неструктурисаних интервјуа. У току ревизије обављени су интервјуи и консултације са више од 40 лица на различитим позицијама у институцијама јавног сектора надлежним за провођење послова и мјера ПГЗ, као и са лицима која су корисници услуга и мјера ПГЗ.

Анализа и вредновање прикупљених података и информација извршени су примјеном метода компатибилних са карактером предмета ревизије – ревизијског проблема и врстама прикупљених података и информација. Анализа и вредновање прикупљених података и информација извршени су примјеном сљедећих метода:

- Анализом стратешких докумената, законских и подзаконских прописа, планова итд.;
- Анализом садржаја документације, упитника и интервјуа;
- Методом статистичке анализе;
- Методом анализе студија случаја;
- Методама компилације;
- Аналитичким поступцима и
- Компаративним методама.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прибављени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, те коришћењем дефинисаних критеријума формирано налази и закључци ревизије.

#### **1.3.4. Критеријуми ревизије**

Критеријуми ревизије формирано су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који је предмет ревизије. Критеријуми су базирани на општим захтјевима за добро управљање – управљање оријентисано на учинак:

- Правни оквир који омогућава ефикасно вршење послова и мјера ПГЗ на цијелокупном простору РС;
- Пројекат модернизације система ПГЗ проводи се у складу са стратешким и планским документима и динамиком са Извођачем радова;
- Систем ПГЗ организован је на комплетном подручју РС тако да се дефинисани и уговорени послови извршавају на ефикасан начин, у циљу максималног смањења штете од града;
- ПГЗ функционише на начин да се повећава брањена површина, а да се смањују површине захваћене градом, број градоносних дана и штете на брањеном подручју;
- Успостављени су надзор и мјерење успјешности ПГЗ у циљу њеног ефикаснијег функционисања;
- Постојећи извори и начин финансирања ПГЗ омогућавају њено ефикасно функционисање;
- Успостављена је оптимална комбинација активних и пасивних мјера ПГЗ.

#### **1.4. Садржај и структура извјештаја**

Извјештај ревизије учинка структуриран је у пет одвојених, али међусобно повезаних поглавља. У првом, уводном поглављу представљени су општи мотиви, разлози и индикатори за планирање и провођење ове ревизије учинка, као и дизајн и методолошки оквир ревизије учинка.

У другом поглављу описани су: предмет ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и правна регулатива карактеристична за ову област.

У трећем поглављу презентовани су налази ревизије засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима.

У четвртном поглављу представљени су закључци засновани на налазима ревизије.

У петом поглављу презентоване су препоруке које произилазе из налаза и закључака ревизије. Препоруке су осмишљене и презентоване у складу са институционалним улогама у погледу извршавања послова и провођења мјера ПГЗ у РС.

Извјештај садржи и прилоге који омогућавају боље разумијевање налаза, закључака и препорука ове ревизије учинка.



## 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

### 2.1. Опис предмета ревизије

Послови заштите од града на простору РС организују се и проводе активним и пасивним видовима заштите. Активна или основна заштита обезбјеђује се развојем система ПГЗ и састоји се од активности које спречавају да град падне на усјеве или се настоји да падне у мањем обиму. Пасивна заштита од града проводи се путем мјера подршке пољопривредним произвођачима.

Послови ПГЗ у смислу Закона о противградној заштити јесу: прогнозирање, радарско откривање и праћење олујних облака, утврђивање њихове градоопасности и дјеловање на њих, анализа и верификација ефеката заштите, развој, опремање, изградња, доградња те инвестиционо-техничко и редовно одржавање опреме и објеката система ПГЗ. Вршење наведених послова уговара се са ЈЛС сваке године у циљу смањивања штета од града у периоду од 15. априла до 15. октобра. Послови заштите од града спроводе се кроз систем ПГЗ који сачињавају: главни оперативни центар, регионални противградни центри, метеоролошки радарски систем, информационо-телекомуникациона мрежа и мрежа ПГС. У оквиру послова ПГЗ од посебног је значаја провођење Пројекта модернизације система ПГЗ РС.

Систем ПГЗ у РС, односно рад ЈП финансирају:

- РС;
- ЈЛС;
- Правна и физичка лица која су власници, корисници или уживаоци земљишних површина;
- Правна лица чија је дјелатност осигурање и реосигурање имовине и лица.

Мјере пасивне заштите од града проводе се постављањем ПГМ изнад пољопривредних култура или њиховим осигурањем код осигуравајућих друштава, чиме се покушавају спријечити или наплатити штете настале од града. Мјере пасивне заштите од града једним дијелом финансирају се из буџета РС, а могу бити суфинансиране и из буџета ЈЛС.

### 2.2. Правна регулатива карактеристична за област

Правни оквир који дефинише ову област може се подијелити на регулативу која третира планирање, уговарање, организовање, провођење, финансирање и евалуацију послова ПГЗ те регулативу која се односи на планирање, провођење, финансирање и евалуацију пасивних мјера ПГЗ.

Законом о противградној заштити уређени су: облик организовања, власништво, послови, организација и функционисање система ПГЗ, носиоци послова ПГЗ и њихове обавезе, планирање и извјештавање, начин финансирања и друга питања важна за спровођење јединственог система ПГЗ.

Закон о пољопривреди, између осталог, дефинише циљеве и мјере пољопривредне политике, кориснике права, институционалну подршку пољопривреди, праћење и извјештавање у пољопривреди, улогу и дјелоокруг послова ААП и др.

Стратегију је донијела Влада РС на предлог министра МПШВ и представља основни плански документ организовања, функционисања и развоја ПГЗ.

Одлуком о висини накнаде за финансирање система ПГЗ у РС одређује се проценат издвајања из Аграрног буџета РС за финансирање система ПГЗ. Правилником о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села те Правилником о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за капиталне

инвестиције у пољопривредној производњи дефинисана су права и начин финансирања подстицајних средстава у оквиру пасивних мјера ПГЗ.

Поред наведених закона и стратешког документа, за област ПГЗ битна је и слједећа правна регулатива:

- Закон о републичкој управи;
- Закон о јавним предузећима;
- Статут ЈП;
- Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја РС 2016–2020. године;
- Уредба о упису у регистар пољопривредних газдинстава и регистар корисника подстицајних средстава;
- Одлука о распореду средстава;
- Други правни акти везани за предмет ревизије.

Поред наведених законских и подзаконских прописа и стратешких докумената, у обављању послова из домена ПГЗ надлежне институције руководе се и другим прописима везаним за дату област, који су наведени у Прилогу 1.

### **2.3. Улоге, надлежности и одговорности институција**

Институционалне улоге, надлежности и одговорности у пословима везаним за противградну заштиту у РС прописане су важећим правним оквиром.

Све законе битне за област противградне заштите доноси НС РС. Влада РС основала је ЈП и обавља послове Скупштине ЈП, доноси Стратегију и у оквиру својих надлежности учествује у њеној реализацији, доноси неопходне нормативне акте и акциони план реализације Стратегије, надзира реализацију дефинисаних циљева и одобрава годишње програме рада са трошковима реализације.

МПШВ врши управне и друге стручне послове који се, између осталог, односе и на спровођење мјера подстицаја у пољопривреди и функционисање противградне заштите, те врши надзор функционалности послова ПГЗ које обавља ЈП. ААП, као републичка управна организација у саставу МПШВ, обавља стручне и друге послове који се, између осталог, односе на успостављање и вођење јединственог система за сва аграрна плаћања, контролу свих плаћања и обезбјеђење транспарентности свих мјера подршке и исплата.

У Закону о противградној заштити дефинисано је да ЈП обавља послове ПГЗ и непосредно руководи системом ПГЗ. Послови ПГЗ врше се према петогодишњим и годишњим програмима рада. ЈП је обавезно да континуирано ради на развоју система ПГЗ и усавршавању методологије дејства, те да о свом раду редовно извјештава Владу РС.

ЈЛС реализују капитална улагања у локалну мрежу ПГС и обезбјеђују средства за њихов текући рад. Уз то, могу прописати и финансирати и пасивне мјере ПГЗ за своја подручја у складу са пољопривредном стратегијом, а обављају и послове процјене штета насталих од града на својим просторима и о томе обавјештавају МПШВ.

На основу прописа који регулишу надлежности ПУРС, ова институција је задужена за наплату, контролу наплате и принудну наплату јавних прихода РС. У складу са наведеним, ПУРС врши евидентирање уплата и наведених послова на основу накнада за ПГЗ коју плаћају правна и физичка лица. Извјештаје о уплаћеним накнадама ЈП добија од Одјељења за расподјелу јавних прихода – Ресор за трезор у склопу Министарства финансија РС.

### 3. НАЛАЗИ

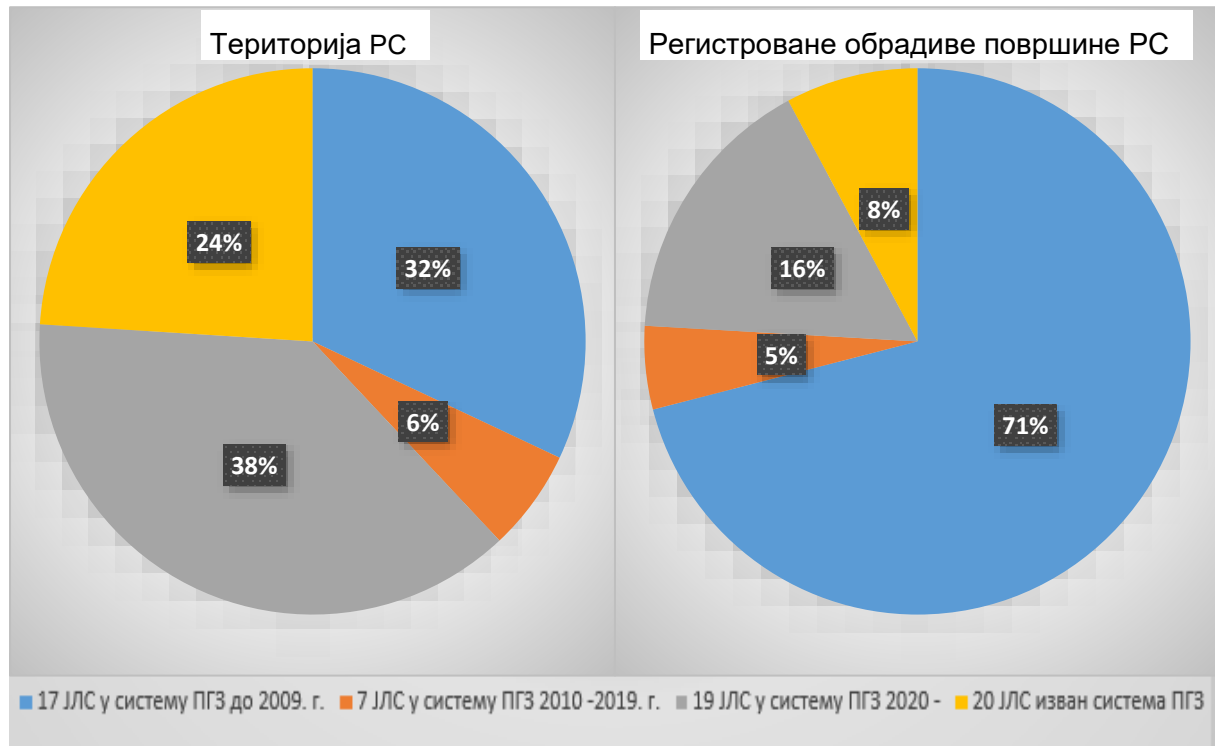
#### 3.1. Организација и функционисање система ПГЗ

У овом поглављу биће приказани налази ревизије који се тичу развоја, успостављања и функционисања система ПГЗ, идентификовања ризика и њиховог утицаја на ефикасност система ПГЗ.

##### 3.1.1. Организација и развој система ПГЗ

Развој ПГЗ могао би се подијелити на два периода: период до доношења Стратегије и период после њега. До доношења Стратегије систем ПГЗ био је успостављен на територији 17 ЈЛС и састојао се од: Регионалног ПГЦ у Новој Тополи, 173 класичне ПГС, радара ПРВ-11, агрегата, радио-уређаја са припадајућом опремом и средстава за информатичку подршку, при чему је коришћен и радар на Фрушкој гори. Подручје ових 17 ЈЛС<sup>14</sup> заузима једну трећину укупне територије РС и око 70% обрадивих пољопривредних површина.

Графикон 1. Развој система ПГЗ на укупној територији и на регистрованим обрадивим пољопривредним површинама РС



Извор: Елаборат и АПИФ

У периоду 2010–2019. године систем ПГЗ проширен је на територију још седам ЈЛС,<sup>15</sup> чиме је брањена територија повећана за око 6%, или за око 5% укупне обрадиве пољопривредне површине. Изграђене су и стављене у функцију 23 класичне ПГС. Изградња класичних ПГС финансирана је средствима ЈЛС (осим једне ЈЛС).

<sup>14</sup> Прилог 3. ЈЛС у систему ПГЗ до 2009. године

<sup>15</sup> Прилог 4. ЈЛС у систему ПГЗ 2010–2019. године

Провођењем Пројекта модернизације система ПГЗ омогућено је ширење брањене територије на простор још 19 ЈЛС,<sup>16</sup> чиме ће се брањена територија РС повећати са 38% на око 76%. Истовремено се обрадиво пољопривредно земљиште у систему ПГЗ повећало за око 16% у односу на укупне обрадиве пољопривредне површине РС. Изван система ПГЗ остаће 20 ЈЛС,<sup>17</sup> са око 8% обрадивих пољопривредних површина и 24% укупне територије РС.

На предлог министра МПШВ, Влада РС у јуну 2010. године усвојила је Стратегију као основни плански документ развоја и функционисања ПГЗ. У Стратегији је дефинисан план модернизације, развоја и повећања ефикасности система противградне заштите, који је подијељен у двије фазе:

1. Модернизација постојећег система ПГЗ на подручју 17 ЈЛС и могућност ширења на још 20 ЈЛС, које чине обод брањеној територији;
2. Ширење система противградне заштите на цијелу територију РС, уз формирање РЦ Требиње.

У закључним разматрањима Стратегије, између осталог, констатује се сљедеће:

- Ширење система ПГЗ, тј. реализација друге фазе, не би било економски прихватљиво јер на подручју ЈЛС које би биле обухваћене другом фазом вриједност брањене имовине не оправдава ниво инвестиционих трошкова;
- Модернизација система ПГЗ у РС оправдана је уз претпоставку умјереног улагања средстава у опремање система, рационализацију текућих трошкова и максимално повећање ефикасности дјеловања цјеловитог система заштите од града;
- Поред максималне рационализације и осигурања пуне ефикасности система ПГЗ, нужно је осигурати стриктно праћење свих трошкова који се јављају у функционисању ЈП и управљање њима.

Половином 2011. године Влада РС усвојила је информацију о Идејном пројекту Модернизације техничког дијела службе противградне заштите РС. Исте године ЈП израдило је елаборат „Успостављање техничког метеоролошког сервиса и модернизације система противградне заштите Републике Српске“ (у даљем тексту Елаборат). Уз претходно проведену тендерску процедуру, одабран је извођач радова, са којим је у октобру 2013. закључен Уговор о пројектовању и изградњи техничко-метеоролошког сервиса и модернизацији система противградне заштите РС (у даљем тексту Уговор).

У оквиру Пројекта модернизације ПГЗ уговорена је изградња:

- центра за прикупљање, асимилацију и дистрибуцију података;
- два радарска центра за метеоролошке радаре (Јахорина, Борја);
- главног оперативног центра са регионалним центром у Новој Тополи;
- регионалних центара у Бијељини и Требињу;
- мреже АПГС;
- мреже аутоматских метеоролошких станица;
- информационо-телекомуникационе мреже.

Укупно уговорена вриједност радова по наведеној спецификацији износи 24.167.382 КМ. Уговором је било предвиђено да се радови заврше у року од три године. Радови су започети у првој половини 2014. године и њихово извођење је још у току.

---

<sup>16</sup> Прилог 5. ЈЛС у систему ПГЗ од 2020. године

<sup>17</sup> Прилог 6. ЈЛС изван система ПГЗ

Према писменом изјашњењу Јавног предузећа, до продужења рокова за реализацију Пројекта није дошло због разлога који би се могли ставити на терет Извођачу радова или ЈП, а кључни разлози објективне природе су: неправовремено обезбијеђена новчана средства, спорост администрације, сложене процедуре, несређене земљишне књиге, сложеност пројекта, промјене појединих прописа током времена изградње итд.

По одлукама Владе РС<sup>18</sup> за потребе финансирања Пројекта модернизације система ПГЗ, ЈП се кредитно задужило у висини од око 25 мил. КМ. Наведена средства дозначена су ЈП у периоду од 16.04.2014. до 28.06.2017. године.

На основу презентоване пословне документације и евиденција ЈП евидентно је да стање изграђености по признатим ситуацијама не одговара стварном стању изграђености. Наиме, до 15.01.2020. године ЈП признало је кроз привремене ситуације вриједност изграђених објеката и уграђене опреме у износу од 23.389.204 КМ<sup>19</sup>, а Извођачу радова плаћено је 24.014.180 КМ. Истовремено, до 01.06.2020. од укупно 231 АПГС изграђено је 57 АПГС, док је изградња је у току на 16 АПГС. Ниво изграђености опреме за пренос података у склопу које се постављају антенски стубови повезан је са нивоом изграђености АПГС. Такође, није завршена изградња РЦ Бијељина, док на радару Јахорина нису инсталирани сви уређаји неопходни за његово стављање у функцију.

Иако је Стратегијом у фази развоја предвиђена изградња комбинованог начина засијавања градоносних облака (ракетe, генератори, авион), Елаборатом је предвиђена изградња мреже АПГС на простору свих ЈЛС, и то 231 АПГС првог реда, 63 АПГС другог реда (генератори) и 52 АПГС трећег реда (генератори).<sup>20</sup> Поменута спецификација прихваћена је у Уговору, али изградња АПГС другог и трећег реда није реализована. ЈП је крајем 2017. године набавило 35 аутоматских приземних генератора, који су постављени у три ЈЛС у равничарском пограничном појасу уз ријеку Саву, на основу новог Елабората о увођењу приземних генератора у систем из 2016. године.

Изградња првих 10 АПГС почела је у 2016. години. У четири ЈЛС које користе класичне ПГС током 2019. и 2020. године стављене су у функцију и 32 АПГС. Од наведеног броја у противградној сезони 2020. године уговорена је услуга ангажовања 10 АПГС, док су у употреби задржане 22 класичне ПГС са ангажовањем стријелаца. При томе, 2017. године двије ЈЛС уводе се у систем ПГЗ изградњом класичних ПГС на њиховој територији, од којих ће у једној ЈЛС Пројектом модернизације система ПГЗ класичне ПГС бити замијењене АПГС.

Укупни инвестициони издаци успостављања Пројекта модернизације система ПГЗ до марта 2020. године износе око 29 мил. КМ. Трошкови камата износе око 4,5 мил. КМ, а трошкови који падају на терет ЈП до 2020. године око 1 мил. КМ,<sup>21</sup> и чине их следећи трошкови: услуге надзора, координације послова, дневница, горива, угоститељских услуга, стручног усавршавања запослених, такси, осигурања, разних дозвола, провизија, накнада, техничких прегледа, сагласности, ревизија пројекта, одређених грађевинских радова, геодетских услуга, материјала итд. Осим наведених, повећани су и трошкови по основу запошљавања нових радника. ЈП је у 2019. години оформило РЦ Требиње, са четири запослена радника, али исти не могу проводити радне задатке за које су ангажовани, пошто је рад у овом РЦ условљен стављањем у функцију радара на

---

<sup>18</sup> Одлука о давању сагласности на одлуку Надзорног одбора ЈП „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка о кредитном задужењу („Службени гласник Републике Српске“, број 97/13, 112/13, 55/15, 28/17)

<sup>19</sup> Прилог 7. Вриједност уговорених и извршених радова у КМ

<sup>20</sup> Прилог 8. План изградње АПГС по ЈЛС

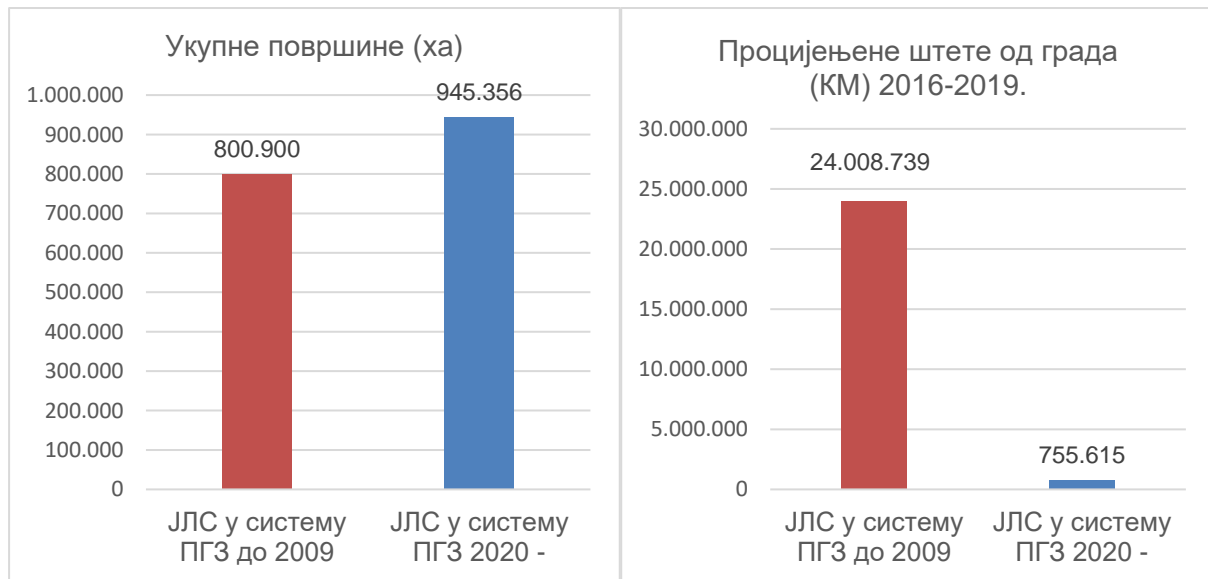
<sup>21</sup> Прилог 9. Трошкови изградње коју финансира ЈП

Јахорини. Тренутно ангажовање запослених организовано је по принципу дежурства. Управљање системом ПГЗ на територији ове ЈЛС врши се из РЦ Нова Топола.

Оправданост увођења одређене територије у систем ПГЗ мјери се стављањем у омјер инвестиционих и оперативних трошкова и могуће користи кроз смањење штете од града на тој територији.<sup>22</sup> Током провођења ове ревизије ревизорски тим је путем упитника прибавио податке о процијењеним штетама од града на брањеној и на небрањеној територији РС. Анализом упитника утврђено је да су у периоду 2014–2019. године од 39 ЈЛС које нису биле у систему ПГЗ РС њих 27 трпјеле одређене штете од града, а девет ЈЛС вршило је финансијску процјену штете настале од града и извјештаје су достављали МПШВ-у. У посматраном периоду вриједност штете износила је 1.036.493 КМ. Највеће штете од града претрпјело је Љубиње – 380.800 КМ, а најмање Ново Горажде – 3.300 КМ.

Од 19 ЈЛС које до 2019. године нису биле дио брањене територије, њих четири ЈЛС су то постале у 2020. години, а преостале тек треба да уђу у систем ПГЗ. Паралелни подаци о брањеној територији и процијењеним штетама од града (2016–2019. године) на простору 17 ЈЛС које су биле дио брањене територије прије провођења Пројекта модернизације система ПГЗ (2009. година) и наведених 19 ЈЛС показују да су на небрањеној територији, која је већа по укупној површини за око 15%, штете од града биле много мање због мањег учешћа обрадивих површина у укупној површини и/или мање захваћености подручја градом.

Графикон 2. Однос брањене територије до 2009. године (17 ЈЛС) и небрањене територије (19 ЈЛС) и процијењених штета од града у периоду 2016–2019. године



Извор: Упитници ЈЛС

Просјечна годишња висина штета од града у посматраном периоду на територији ЈЛС које су биле у систему ПГЗ до 2009. године износи око 6 мил. КМ, што одговара извршеним мјерењима ефикасности система ПГЗ. На територији која није брањена до 2019. године, а која ће Пројектом модернизације система ПГЗ ући у састав брањене територије, вриједност процијењених штета од града знатно је мања.

<sup>22</sup> Стратегија развоја противградне заштите РС, Бања Лука 2010.

Графикон 3. Однос регистрованих обрадивих пољопривредних површина града Бијељина и 19 ЈЛС



Извор: Регистар АПИФ за 2019. годину, Елаборат

Један од основних узрока знатно мањих штета на небрањеном простору свакако је однос обрадивих и укупних површина на брањеној и небрањеној територији. На брањеној територији обрадиве пољопривредне површине заузимају око 15% укупних површина,<sup>23</sup> док на небрањеној територији тај проценат износи око 3%. У односу на 19 ЈЛС које су до 2019. године биле изван система ПГЗ, град Бијељина у истој години имао је готово 1/5 више регистрованих обрадивих пољопривредних површина на око 13 пута мањој територији.

### 3.1.2. Функционисање система ПГЗ

Подаци о штетама од града на брањеној територији прибављени путем упитника за период 2016–2019. године показују да су на простору 24 ЈЛС које су до 2019. године биле у систему ПГЗ штете од града износиле око 24 милиона КМ.

Табела 1. Процијене штете од града у периоду 2016–2019. године (у КМ)

Година	2016.	2017.	2018.	2019.	Укупно
Штете од града у КМ	1.774.448	2.528	16.612.343	5.671.746	24.061.065

Извор података: Попуњени упитници ЈЛС

Од укупно 24 ЈЛС, 10 их је трпјело штету од града, с тим да је Градишка током наведеног периода претрпјела највећу штету – око 9,2 милиона КМ, а Оштра Лука најмању – око 23.500 КМ. Штете од града настале су углавном на пољопривредним културама. Најзначајније штете на имовини 2018. године претрпјела је Бањалука – око 1,15 милиона КМ. Од укупно процијених штета од града, око 70% претрпљено је у 2018. години.

ЈЛС које су биле у саставу система ПГЗ за процјену штете од града користиле су Упутство о јединственој методологији за процјену штета од елементарних непогода, Упутство о процјенама штета од града на пољопривредним газдинствима (МПШВ), као и одређена интерна акта (одлуке начелника ЈЛС). Од 10 ЈЛС које нису биле у систему ПГЗ, а које су вршиле процјену штета од града, само једна ЈЛС користила је наведено упутство, док су остале ЈЛС користиле одређена интерна акта (одлуке и рјешења

<sup>23</sup> Елаборат и АПИФ

начелника ЈЛС о именовану комисије). Упутство о јединственој методологији за процјену штета од елементарних непогода преузето је из истоименог упутства које је важило у СФРЈ<sup>24</sup> и које није предвиђало процјену штета од града. У важећем упутству град је накнадно прибродан раније описаним елементарним непогодама, без икаквих других методолошких допуна. Процјене штета од града у 2018. години вршене су и на основу Упутства о процјенама штета од града на пољопривредним газдинствима, које је МПШВ доставило ЈЛС погођеним градом. Са наведеним упутством у МПШВ нису били упознати. Ревизији је само достављено Упутство о процјени штета на пољопривредним газдинствима након поплаве из 2014. године, које је било идентично траженом упутству. Поједине ЈЛС сматрају да ниједно од наведених упутстава није било адекватно за процјене штета од града. Процјене ових штета вршене су комисијски, о чему се сачињавао записник, у коме су, између осталог, констатовани: газдинство, пољопривредна култура, површине захваћене градом и проценат оштећености пољопривредне културе. Не врши се поновни излазак комисије на лице мјеста, што може да представља озбиљан проблем, у зависности од фазе зрелости плодова или усјева погођених градом. По изјавама запослених у МПШВ, дешава се да се тражи подстицај на укупни принос културе на којој је процијењена озбиљна штета. У МПШВ не постоје систематизовани укупни подаци о висини штета од града, као ни о површинама и културама захваћеним градом, иако ЈЛС које врше процјене штете редовно достављају ове податке.

На висину штета од града у ревидираном периоду нарочито су утицале забране дејствовања од стране Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби БиХ (БХАНСА). Од 43 дана укупних дејствовања ПГЗ током 2018. године, забиљежено је 14 дана (33%) са повременим забранама, које су утицале на ефикасност дејства ПГЗ. Од укупно процијењених штета од града током 2018. године, преко 90% штета десило се у данима када су забране дејства по оцјени ЈП имале утицај на дејство система ПГЗ. Безбједност дејствовања ПГЗ ракетним системом на простору РС регулисана је „Споразумом у вези са лансирањем ракета против градоносних облака“ (мај 2017). Предмет споразума је обезбјеђивање услова за несметано, безбједно и ефикасно лансирање ПГР против градоносних облака, уз безбједно одвијање ваздушних операција у ваздушном простору БиХ. Осим неопходних забрана дејства, у ревидираном периоду присутан је и одређени број забрана које нису предвиђене наведеним споразумом, а утичу или могу утицати на ефикасност ПГЗ.

Осим забрана због авио-саобраћаја, систем ПГЗ трпи и забране испаливања ракета у пограничним зонама са Републиком Хрватском и Републиком Србијом, што такође утиче на висину штета у ревидираном периоду. Посебно је угрожена погранична зона од Новог Града до Брода. Испаливање ракета забрањено је и изнад насељених мјеста. У 2017. години покренута је иницијатива МПШВ о питањима слободног испаливања противградних ракета у граничним зонама, али до данас није нађено рјешење за овај проблем.

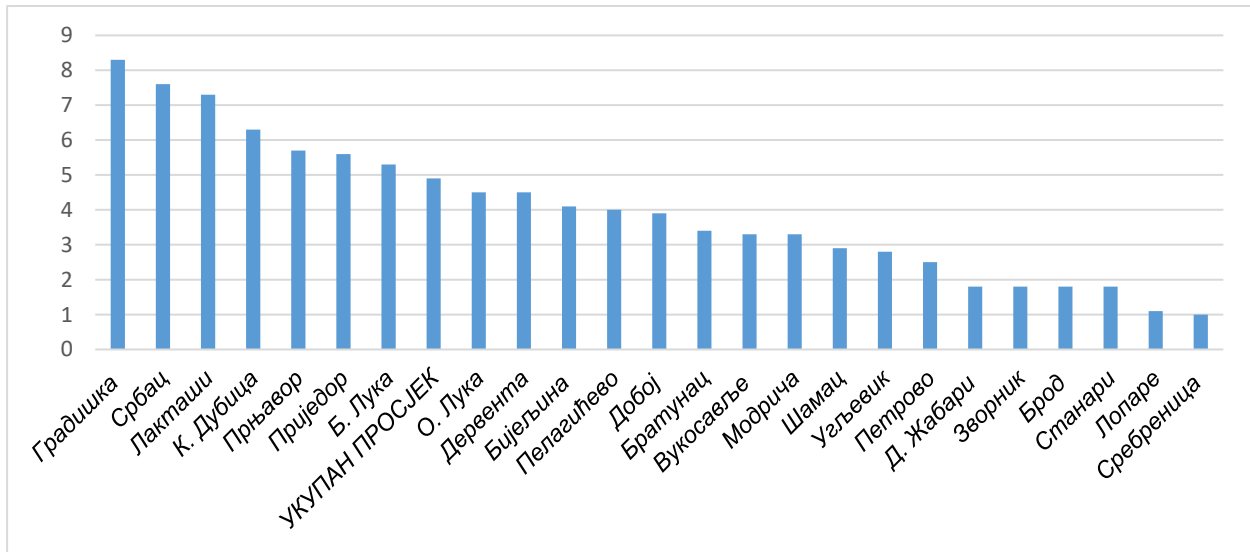
ЈП посједује систематизоване податке о броју дана са градом и суградицом, дана дејства, броју испаливених ракета итд. Из наведених података јасно се уочава константно повећање свих наведених параметара. Повећање дана са градом пропорционално је довело до повећања дана дејства по сезони ПГЗ. Просјек дана дејства у посљедњих шест година (2014–2019. године) повећао се за око 50% у односу на шестогодишњи просјек прије доношења Стратегије (2004–2009. године). Просјек посљедње двије године у односу на наведени период биљежи нови пораст за 50%. Повећање броја дана дејстава у приказаним периодима проузроковало је и повећање броја просјечно испаливених ПГР по једној ПГС са 3,6 на 5 ракета.

---

<sup>24</sup> Службени лист СФРЈ, бр. 27/87



Графикон 4. Укупни просјек испаљених ПГР по једној ПГС у периоду 2016–2019. године



Извор: Пословна евиденција ЈП

Од 24 ЈЛС које су брањене у ревидираном периоду (2016–2019. године), највише ПГР просјечно је испаљено на подручју Градишке, преко осам, а најмање на подручју Сребренице, једна ПГР. Број испаљених ПГР повезан је и с бројем ангажованих ПГС по дану дејства у ЈЛС. Од укупног броја ПГС у РС током 32 дана дејствовања у 2019. години активирано је њих око 85% ПГС и потрошено око 1.160 ПГР, тј. око 7 ПГР по активираној ПГС. У Републици Србији током текуће противградне сезоне у једном дану испаљено је 1.218 ПГР са 284 ПГС,<sup>25</sup> или око четири ПГР по једној ПГС. У Русији на одређеним брањеним територијама просјечно се годишње потроши 45–100 ПГР по једној ПГС.<sup>26</sup>

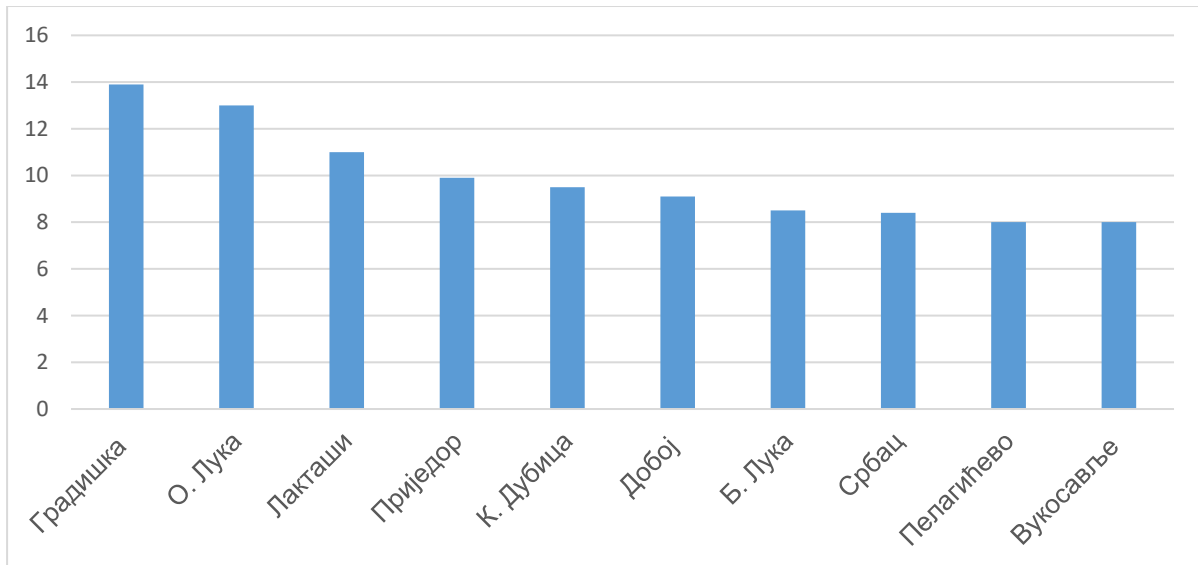
За разлику од забиљежених високих просјека активирања ПГС у РС током 2019. године, у пет ЈЛС није дејствовало са половине ПГС од укупно 27. У двије ЈЛС током посљедње три противградне сезоне уопште није дејствовало са седам ПГС од укупно 19.

Повећање просјечно испаљених ПГР по једној ПГС било је посебно изражено током 2018. године, када су 10 ЈЛС трошиле осам и више ПГР по једној ПГС. При томе, двије ЈЛС трошиле су више од утврђеног минимума, који износи 12 ракета неопходних за сваку ПГС. Током трајања наведене противградне сезоне ЈП је у просјеку располагало са мање од седам ПГР по једној ПГС.

<sup>25</sup> <https://www.blic.rs/biznis/novi-istorijski-rekord-u-ispaljivanju-protivgradnih-raketa/2eenylk>

<sup>26</sup> Заштита од града у земљама Европе, Тихомир Дејановић, 2012. године

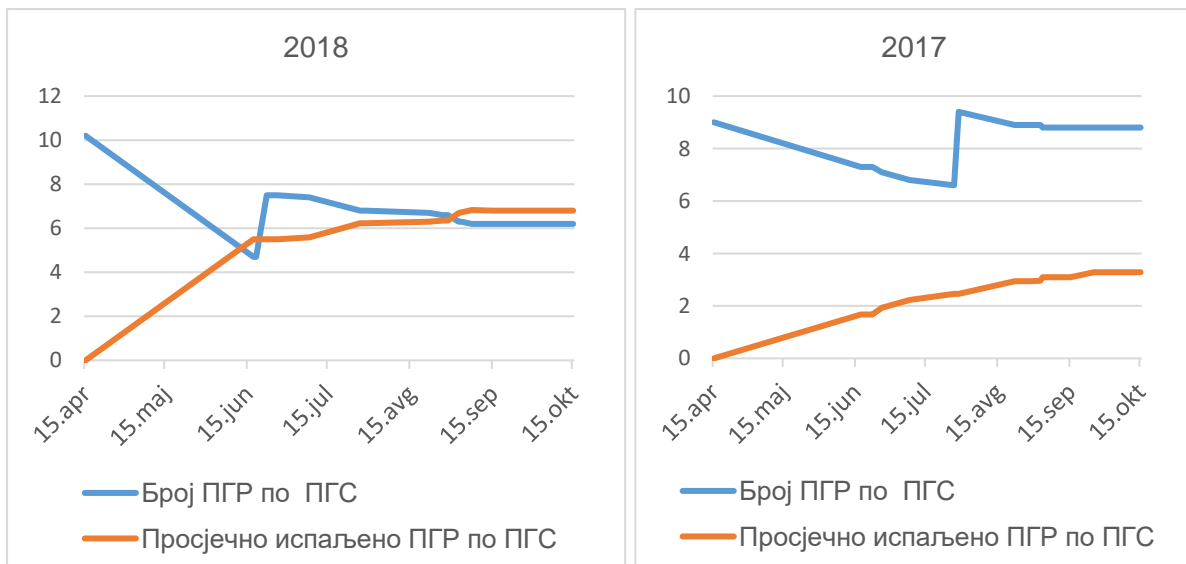
Графикон 5. ЈЛС са испаљених осам и више ПГР током 2018. године



Извор: Пословна евиденција ЈП

ЈП је током 2018. године располагало са 2.832 ПГР или 13 по једној ПГС, како је извјештавало ЈП, и то је била година с највише расположивих ПГР по сезони ПГЗ у посљедњих 20 година. Податак о укупном броју ПГР по једној ПГС не значи много без податка о броју дана дејства у једној противградној сезони, тј. о броју испаљених ПГР. Стављањем у однос ова два податка добије се реална слика о расположивом броју ракета по једној противградној сезони. Због наведеног, расположиви број ракета по дану дејства у датој години био је најлошији у посљедњих пет година. У односу на 2015. годину, када се располагало са 10 ракета по једној ПГС, био је испод 50%, а у односу на 2017. годину износио је испод 60%.

Графикон 6. Однос просјечног броја расположивих и испаљених ПГР у 2017. и 2018. години



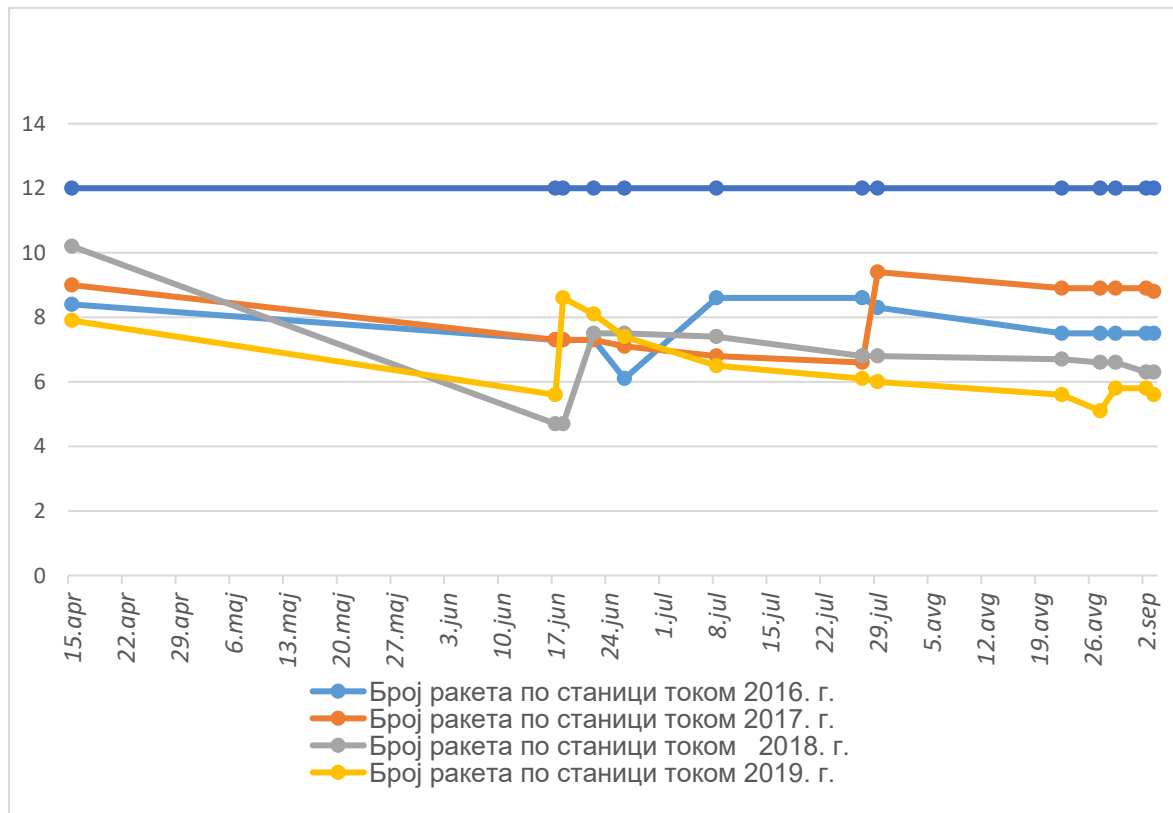
Извор: Пословна евиденција ЈП

Из графикона је видљиво да је услед повећања дана дејства повећана и потрошња ПГР, због чега је 2018. година у систему ПГЗ била знатно ризичнија од 2017. године у односу на расположиве ПГР. Због појачаног дејства система ПГЗ током посљедње 2/3 противградне сезоне (15.6–15.10), у 2018. години уочава се проблем са залихама ПГР,

а у том периоду штете од града износиле су око 12 мил. КМ, што је више од 70% штета насталих у наведеној години. Истовремено, у наведеном раздобљу током шеснаест дана дејстава испаљено је око 1/5 укупно испаљених ПГР у сезони, тј. мање од 1,5 ПГР по ПГС. У првој половини јуна укупан број расположивих ПГР није био довољан да све лансирне цијеве на ПГС буду пуне. У посљедњем кварталу сезоне залихе ПГР на складишту износе 166 комада, или мање од једне ПГР по ПГС. Истовремено се на ПГС налази у просјеку 5,4 ПГР. Напомињемо да је у 2017. години просјечно трошено више ПГР по дану дејства.

Предвиђајући велике осцилације дана са градом, у циљу повећања ефикасности ракетног начина засијавања, Влада РС је Стратегијом установила да је неопходно обезбиједити минимално 12, односно оптимално 18 ПГР по једној ПГС у сваком тренутку трајања сезоне сузбијања града.

Графикон 7. Број ПГР по ПГС и данима током сезоне у периоду 2016–2019. године



Извор: Пословна евиденција ЈП, Стратегија

Из графикона на коме је представљен однос броја ПГР по једној ПГС током трајања сезона сузбијања града 2016–2019. године видљиво је да ЈП током наведеног периода ни у једном тренутку није располагало минималним бројем ПГР по ПГС. Број ПГР током наведених година кретао се углавном испод осам ПГР по једној ПГС.

Током посматрања рада у РЦ Нова Топола дешавало се да се истовремено прати пет или више потенцијално опасних облака.<sup>27</sup> Према презентованим информацијама најбитније је одредити који облак треба засијавати. Наиме, ако се чека да се хелија оформи, може се закаснити са њеним разбијањем. При томе хелија може и сама ослабити, а може ојачати. У ЈП сматрају повољном ситуацију када падне кратка суградица и брзо прође, а да се не дејствује. Тада нема штете, а истовремено нису

<sup>27</sup> Прилог 10. Пресјек пет истовремених облака (циљева)

потрошене ПГР. Постојећи број ПГР недовољан је да би се засијавао сваки од ових облака, а није могуће унапријед знати како ће се облак развијати и који ће брзо ојачати и излити град. Такође, према добијеним информацијама, повећање броја ракета за 50% умногоме би олакшало рад одговорном за испаљивање ракета и омогућило би повећану ефикасност система ПГЗ.

Није донесена Методологија оцјене ефикасности дејства система ПГЗ, што је дефинисано Законом о ПГЗ. Стратегија такође потврђује наведену обавезу и констатује да треба успоставити модалитете праћења ефеката дејства ПГЗ са становишта учесталости појаве града, интензитета, обухвата подручја, користи које су учињене дјеловањем система и др. МПШВ није вршило мјерења ефикасности ПГЗ.

ЈЛС су путем упитника оцијениле квалитет услуге ЈП на начин да је оцјена „одличан“ додијељена осам пута (33%), оцјена „добар“ 13 пута (54%) и оцјена „задовољава“ три пута (13%). Ревизорски тим је посетио све три ЈЛС које су додијелиле оцјену „задовољава“ и представници посјећених ЈЛС образложили су оцјењивање штетама које трпе од града. Све ЈЛС истакле су да не проводе ниједан вид надзора. Увидом у Уговоре о ПГЗ утврђено је да није уговоран било какав вид надзора са ЈЛС у РС, осим у Уговору са Општином Србац за 2020. годину.

Ревизија је утврдила да се задужење ПГС корисника услуга ван граница РС врши ПГР које су плаћене из буџета РС. Наиме, са наведеним корисницима закључени су уговори у којима је дефинисано да исти плаћају само ПГР (до шест ракета по станици) које се испале током сезоне ПГЗ. Пуњење ПГС врши се ПГР које су набављене средствима из Аграрног буџета РС. Од четири посматране године само у 2019. набављено је 280 ПГР средствима ЈП.

ЈП извјештава МПШВ о обављању послова путем Извјештаја о реализацији програма рада и финансијског плана. У дијелу извјештаја који се односи на провођење Пројекта модернизације система ПГЗ између осталог се истиче: „Извођач доставља Надзорном органу привремене ситуације са вриједностима извршених радова, те уграђених и постављених уређаја, који врши провјеру извођачеве ситуације и ако приказана ситуација одговара количини стварно извршених радова и утрошених материјала, овјерава износ који се онда признаје Извођачу и плаћа по привременим ситуацијама Извођачу.“ Истовремено, ни у једном извјештају или информацији који су доступни ревизији није презентован податак о вриједности извршених радова по признатим привременим ситуацијама до тог момента. Опис изградње одређених цјелина по наведеном пројекту по годинама не пружа јасан увид у којој се фази налази изградња те цјелине.

## **3.2. Финансирање система ПГЗ**

### **3.2.1. Извори и начини финансирања система ПГЗ**

Финансирање трошкова система ПГЗ у току ревидираног периода вршено је на начин приказан у табели. Висина финансијских средстава повећавана је током периода у дијелу средстава која издваја МПШВ и накнада које издвајају физичка и правна лица као власници пољопривредног земљишта.

Табела 2. Наплата дијела прихода ЈП 2016–2019. године

Година	Осигуравајућа друштва	Буџет ЈЛС	Аграрни буџет РС	Правна и физичка лица	УКУПНО
2016.	458.331	545.869	2.200.000	62.731	3.266.931
2017.	506.159	673.115	3.582.429	52.026	4.813.729
2018.	622.519	614.326	3.952.617	68.258	5.257.720
2019.	560.483	658.206	3.949.432	332.757	5.500.878
УКУПНО	2.147.492	2.491.516	13.684.478	515.772	18.839.258

Извор: Извјештаји о реализацији програма рада и финансијског плана ЈП

Од четири извора финансирања најлошији проценат наплате забиљежен је код накнада физичких и правних лица која су власници пољопривредног земљишта. Накнада за ПГЗ, коју су обавезна да плаћају физичка и правна лица власници, корисници или уживаоци обрадивог пољопривредног земљишта, представља јавни приход. Обвезници плаћања наведеног јавног прихода дужни су исти платити до 10. марта текуће године за претходну годину. Незаинтересованост власника или корисника обрадивог пољопривредног земљишта за плаћање накнада, као и мали износи накнада по носиоцу (немогућност принудне наплате), довели су до тога да наплативост по овом извору финансирања буде испод 20%.

Значај финансирања ПГЗ за њену ефикасност истакнут је у Стратегији. Посебно је анализиран степен наплате накнаде за ПГЗ коју плаћају осигуравајућа друштва (у даљем тексту ОД) и правна и физичка лица власници, корисници или уживаоци обрадивог пољопривредног земљишта. Том приликом констатовано је да је за покриће пројектованих расхода ЈП неопходна наплата накнаде за ПГЗ у износу од минимално 80%.

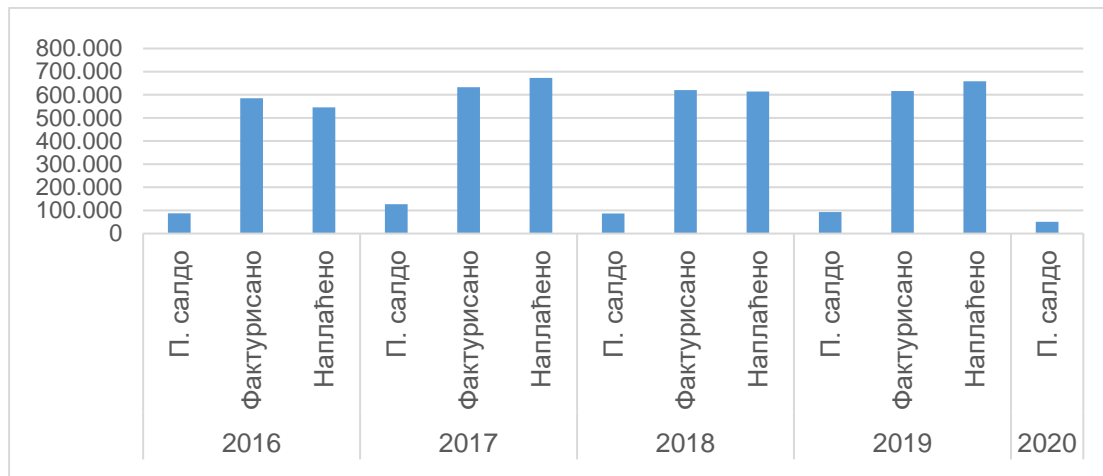
На приједлог ЈП, а у циљу повећања наплате по овом извору, у 2019. години повећана је висина накнаде са 1,8 на 4 КМ по 1 ха обрадивог пољопривредног земљишта. Правилником о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села корисницима права на подстицајна средства добијање истих условљено је претходним измирењем накнада по основу ПГЗ. Повећањем цијене накнаде и условљавањем коришћења подстицаја са претходном уплатом накнада за ПГЗ, наплата из наведеног извора повећана је за око пет пута. Стратешким планом развоја пољопривреде и руралних подручја РС 2016–2020. године предвиђено је поступно повећање учешћа пољопривредних произвођача у финансирању система ПГЗ, пропорционално користи коју остварују од тог система. Наведена мјера примјењивана је и према лицима из ЈЛС која нису у саставу система ПГЗ, тј. која нису имала пропорционалну корист од тог система.

Знатан дио пољопривредног земљишта које се обрађује није регистрован. Само по добијеним подацима на подручју града Градишка за 2019. годину укупно је регистровано око 17.000 ха пољопривредног земљишта, док се истовремено обрађује око 30.000 ха. Слична ситуација је и у осталим ЈЛС које је ревизорски тим посјетио током вршења ревизије. На основу наведеног, ревизија је током провођења ове студије прибавила процјене МПШВ и ЈЛС (упитник) о обрадивом пољопривредном земљишту које није регистровано. По процјенама МПШВ, у РС се обрађује око 100.000 ха нерегистрованог пољопривредног земљишта, а по процјенама ЈЛС – око 246.000 ха. Стратешким планом развоја пољопривреде и руралних подручја РС предвиђено је да укупно обрадиве пољопривредне површине у 2019. години покривају око 635.000 ха.

На основу изјава интервјуисаних лица у МПШВ, ЈЛС и пољопривредних произвођача, разлози који су утицали на то да се знатан дио обрадивог пољопривредног земљишта не региструје јесу: неријешени имовинско-правни односи, услов да само власник земље може регистровати своје земљиште, те донесене мјере у пољопривреди које су утицале на то да дио произвођача не обнови регистрације. У циљу превазилажења наведених проблема, измјенама Уредбе о упису у регистар пољопривредних газдинстава и регистар корисника подстицајних средстава уведена је олакшица при регистравању обрадивих пољопривредних површина, тако да ће сада и корисници земљишта моћи извршити регистрацију на основу Изјаве о коришћењу земљишта другог физичког лица.

Планирање прихода од ЈЛС по основу пружања услуга ПГЗ врши се на основу Захтјева за буџетска средства за рад система ПГЗ који ЈП шаље свакој ЈЛС крајем текуће за наредну годину.

Графикон 8. Финансирање система ПГЗ од стране ЈЛС



Извор: Аналитичке картице добављача (ЈЛС)

На основу наведеног захтјева и ЈЛС планирају у својим буџетима расходе по наведеном основу. У складу са овим захтјевом потписује се Уговор о пружању услуга ПГЗ са ЈЛС, на основу кога се врши фактурисање услуга. Најлошија наплативост потраживања од ЈЛС по основу извршених услуга ПГЗ забиљежена је у 2016. години и износила је око 80%, док се наплативост у посљедње три године кретала око 90%.

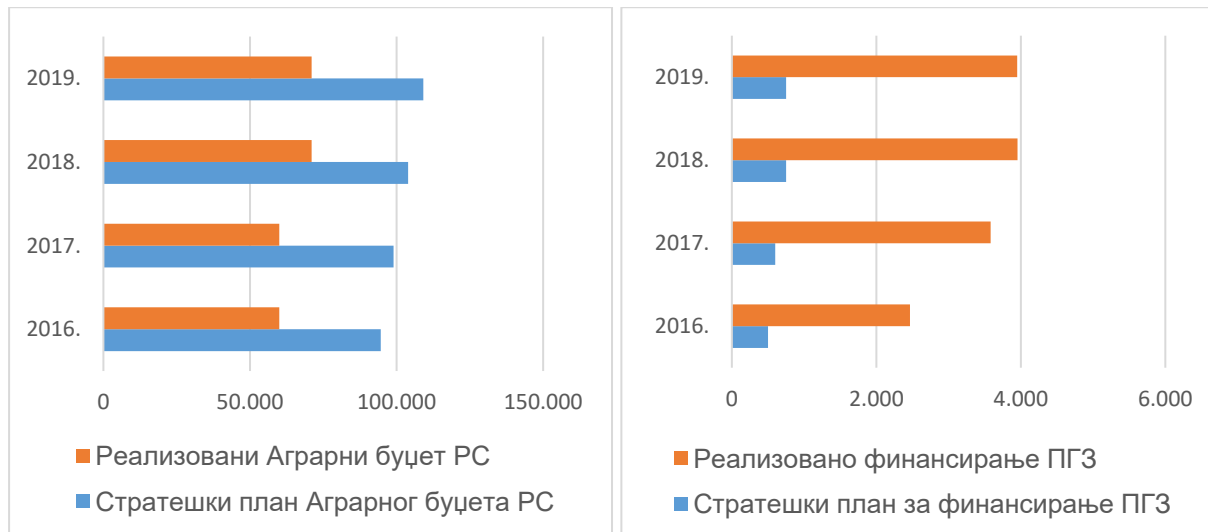
Цијена услуге у ревидираном периоду износила је 3.000 КМ по једној класичној ПГС. Наведени износ услуге задржан је и код уговарања услуга ангажовања АПГС. ЈП није успјело уговорити јединствену цијену услуга по једној АПГС са свим ЈЛС у 2020. години. Из наведеног износа који се уговара са ЈЛС за стријелце се издваја око 1.230 КМ на годишњем нивоу. Стријелци једне ЈЛС плаћају се око 1.800 КМ, с тим да та ЈЛС плаћа виши износ по једној ПГС за разлику средстава за стријелце. Ангажовање 35 приземних генератора не наплаћује се од ЈЛС на чијој су територији изграђени.

### 3.2.2. Финансирање система ПГЗ из Аграрног буџета РС

Финансирање система ПГЗ у ревидираном периоду МПШВ вршило је у оквиру мјере Унапређење ефикасности и ширење система ПГЗ, а у циљу стабилизације дохотка пољопривредних произвођача. Стратешким планом развоја пољопривреде и руралних подручја РС 2016–2020. године предвиђено је да се из Аграрног буџета финансира систем ПГЗ. Укупан Аграрни буџет РС у наведеном периоду реализован је путем улагања у мјере Подршке текућој производњи (81%), Подршке дугорочном развоју (13%) и у Системске мјере (7%). Финансирање система ПГЗ вршено је из средстава

намијењених дугорочном развоју у висини од око 40% тих средстава, из чега су финансирани набавка ПГР и Пројекат модернизације система ПГЗ.

Графикон 9. Однос стратешког плана и реализације Аграрног буџета РС и финансирања ПГЗ за период 2016–2019. године (у хиљ. КМ)



Извор: Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја РС (2016–2020) и пословна евиденција ААП

Аграрни буџет РС у ревидираном периоду реализован је у просјеку око 65% у односу на наведени Стратешки план, који је по својој суштини био развојни и предвиђао је већа издвајања за развој пољопривреде у односу на претходни период. Истовремено, финансирање система ПГЗ у наведеном периоду из Аграрног буџета РС било је око 5,5 пута веће у односу на планирана издвајања. По износима који су планирани наведеним Стратешким планом, а који се крећу од 500 до 750 хиљада КМ по години, јасно је да се из Аграрног буџета планирала само набавка ПГР.

Графикон 10. Однос обавезујућег и оствареног износа финансирања из Аграрног буџета РС



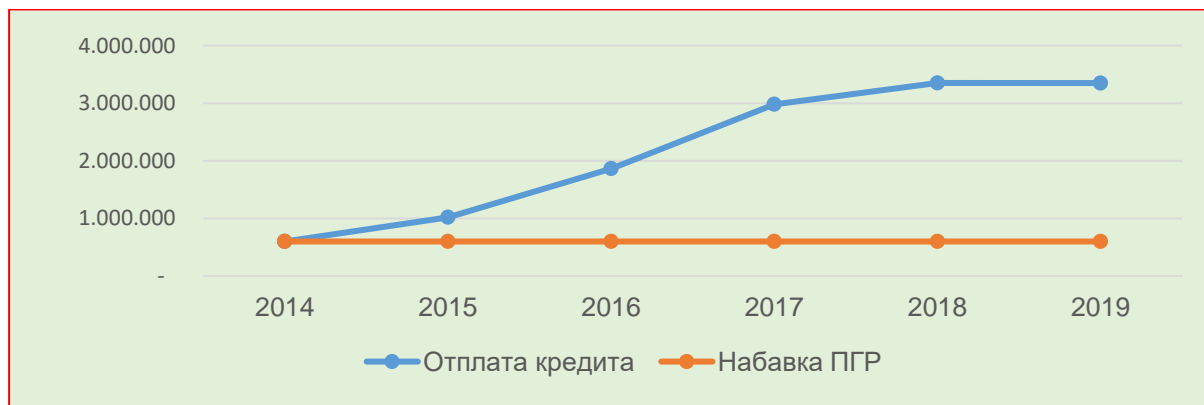
Извор: Пословна евиденција ААП и Одлука о висини накнаде за финансирање система противградне заштите у Републици Српској

Висина издвојених средстава за финансирање ЈП током прве три године ревидираног периода знатно премашује проценат од 2,5%, колико је била прописана обавеза издвајања, у односу на укупни Аграрни буџет РС. Наведена обавеза финансирања ЈП за 2019. годину повећана је на 5,6% у односу на поменути буџет, чиме се изједначава

износ издвојених и прописаних новчаних средстава намијењених за финансирање система ПГЗ.

Пораст издвајања новчаних средстава за ЈП уследио је у 2014. години, због обавезе по доспјелим ратама за поврат кредита по основу провођења Пројекта модернизације система ПГЗ. Наиме, одлукама Владе РС одобрено је ЈП да се кредитно задужи у висини од око 25 милиона КМ, у сврху финансирања Пројекта модернизације система ПГЗ. По наведеним одлукама Владе РС, поврат кредита у износу од 20 мил. КМ требало је финансирати путем гранта, а остатак кредита у износу од око 5 мил. КМ из Аграрног буџета РС. Током интервјуа проведених у МПШВ ревизији је потврђено да финансирање наведене инвестиције представља оптерећење за Аграрни буџет РС.

Графикон 11. Инвестиционо и оперативно финансирање ЈП из Аграрног буџета РС



Извор: Аналитичке картице корисника подстицаја у ААП

Иако су укупна издвајања за ЈП од 2014. године порасла више од 3 пута, из графикона је видљиво да су издвајања за набавку ПГР на истом нивоу током шест година посматрања. Издвојени износ за финансирање ПГР по години био је довољан за набавку око 1.000 комада истих, при чему се није водило рачуна о томе колико је ПГР стварно потребно, што зависи од броја испалених ПГР у претходном периоду. Наведени начин финансирања набавке ПГР имао је за посљедицу да је ефикасност система ПГЗ у текућој години зависила и од броја преосталих ПГР из претходног периода.<sup>28</sup>

### 3.3. Провођење пасивних мјера у ПГЗ

Поред система ПГЗ, као активне заштите, у РС примјењивани су и пасивни видови заштите од града. У ревидираном периоду МПШВ суфинансирало је пасивну ПГЗ у виду подстицаја за подизање ПГМ и за исплате премија осигурања примарне пољопривредне производње.

Суфинансирање подстицаја за изградњу ПГЗ вршено је у оквиру мјере Подршка новим инвестицијама у биљној производњи, ради повећања конкурентности пољопривредне производње. Стратешким планом развоја пољопривреде и руралних подручја РС 2016–2020. године предвиђено је да се из Аграрног буџета суфинансира подизање ПГМ на укупној површини од 2.800 ха. Пошто је планирани Аграрни буџет за период 2016–2019. године реализован просјечно у висини од 64%, пропорционално томе смањен је и износ првобитно планиране изградње ПГМ. Планирање изградње ПГМ на годишњем нивоу вршено је у КМ. Претварање планираних вриједности из КМ у ха по годинама вршено је на основу изграђених ПГМ у ха у тој години. Резултати наведеног приказани су у

<sup>28</sup> Прилог 11. Набављене противградне ракете из Аграрног буџета РС и ракете испалене у периоду 2014–2019. године



слједећем графикаону.

Графикон 12. Планирање и изградња ПГМ у ха у периоду 2016–2019. године



Извор: Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја РС (2016–2020) и пословна евиденција ААП

Из графикаона је видљиво да се у посматраном периоду просјечно годишње планирало изградити око пет пута мање ПГМ у односу на стратешки план. Такође је видљиво да су годишњи планови изградње ПГМ у просјеку реализовани мање од 50%, док је стратешки план реализован са око 10%. У ревидираном периоду за изградњу ПГМ укупно је исплаћено 615.082 КМ, чиме је обезбијеђено покривање воћних и виноградарских засада на површини од око 165 ха. Наведена површина чини мање од 2% укупно регистрованих површина под воћем и виноградима у 2019. години. Реализацијом стратешког плана приказаног у графикаону временски период потребан за изградњу ПГМ на укупним регистрованим површинама под воћем и виномом лозом у РС износио би око 20 година. Темпом реализације подстицаја за изградњу ПГМ у ревидираном периоду то би било могуће за значајно дужи период.

На основу пословних евиденција у ААП евидентан је недовољан број захтјева корисника подстицаја како би се реализовала сва планирана новчана средства по годинама. Подстицајна средства су одобрена за око 3/4 од укупно 44 поднесена захтјева.<sup>29</sup> Током провођења интервјуа запослени у МПШВ истичу да, по њиховим сазнањима, основни разлог недовољне заинтересованости за ову мјеру јесте висока цијена инвестиције. Воћари и виноградарима којима ова инвестиција не представља финансијско оптерећење могу конкурисати само за ограничени износ средстава за једну годину, тако да је за изградњу ПГМ на једном воћњаку од 100 ха по систему суфинансирања МПШВ потребно вријеме од око 20 година.

Информације које је су добијене од појединих воћара такође потврђују да су недостатак сопствених средстава, несигурно тржиште, штете које посљедњих година трпе од мрза и несигурна производња главни узроци због којих се не траже наведени подстицаји. При томе наводе да се изградња ПГМ финансира сопственим средствима, а да се последице дуго чека на исплату наведеног подстицаја, што додатно отежава положај пољопривредних произвођача.

Анализом пословне документације у ААП ревизија је утврдила вријеме чекања од момента подношења захтјева за резервацију до момента исплате средстава корисницима за 2019. годину.

<sup>29</sup> Прилог 12. Поднесени захтјеви за изградњу ПГМ

Табела 3. Вријеме чекања за исплату подстицаја изградње ПГМ за 2019. годину

Захтјев за резервацију	Рјешење о резервацији	Захтјев за исплату	Обилазак терена	Рјешење о исплати	Исплата средстава
03.05–07.05.2019.	14.06–17.09.2019.	05.08–04.10.2019.	06.11–02.12.2019.	15.11–13.12.2019.	11.02.2020.
4 дана	95 дана	60 дана	26 дана	28 дана	1 дан

Извор: Пословна евиденција ААП

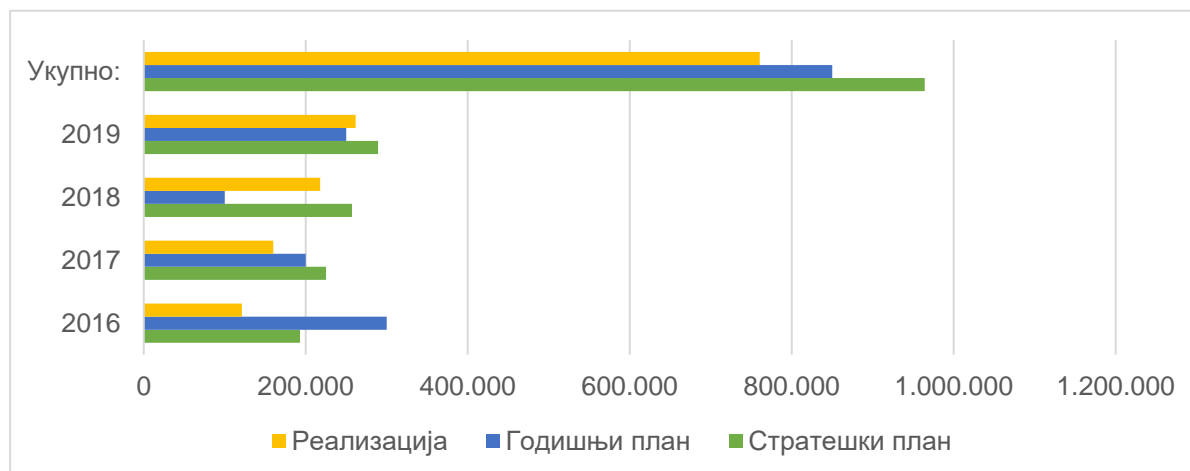
Временска разлика од 95 дана која се појављује код доношења Рјешења за резервацију подстицаја последица је некомплетности појединих захтјева или рјешавања по жалбама појединих подносилаца захтјева. Пошто се чека да се комплетирају сви захтјеви за исплату средстава, комисија код подносилаца који су имали уредну документацију не извршава послове провјере уградње ПГМ у законском року од два мјесеца од момента подношења захтјева за исплату средстава. За посматрану годину исплата средстава извршена је у фебруару 2020. године, тако да су корисници са комплетном и уредном документацијом од момента резервације средстава до момента исплате чекали око осам мјесеци. Исплата подстицајних средстава за 2016. годину извршена је у августу сљедеће године, тако да је наведено вријеме чекања износило више од годину дана. Напомињемо да захтјев за исплату средстава корисници подстицаја подносе када се инвестиција у цијелости оконча, а најдуже три мјесеца (од 2019. године пет мјесеци) од издавања Рјешења о резервацији. Из табеле је видљиво да подносиоци захтјева који имају уредну документацију и ажурно окончају инвестицију трпе због некомплетних захтјева других корисника или због захтјева који су у жалбеном поступку. Током четири године посматрања исплате за све кориснике вршене су у истом дану за одређену годину, осим у једном случају, када је кориснику подстицај исплаћен у години подношења захтјева.

Услјед недовољног броја захтјева у ранијем периоду, за суфинансирање изградње ПГМ у 2017. години МПШВ је планирало да из истих подстицаја финансира и заштиту од мраза као и набавку бокс палета за складиштење воћа. По наведена два основа исплаћено је 190.363 КМ, или 55% укупно издвојених средстава. Преостали износ од 45% средстава био је довољан да се за изградњу ПГМ корисницима исплати 20% признате вриједности инвестиције по једном ха. За 2016. годину исплаћивано је 50% по одобреној инвестицији, тј. максимално 10.000 КМ по једном ха. Иако није било планирано, за 2018. годину из средстава намијењених за изградњу ПГМ финансирана је и набавка бокс палета у износу 319.267,93 КМ или 80% укупно реализованих средстава по овом основу. Из преосталог износа за изградњу ПГМ корисницима је исплаћено 30% средстава од одобрене основице инвестиције по ха. Иако право на подстицаје није повријеђено, примјена промјенљивих стопа подстицаја по годинама изазивала је несигурност код потенцијалних корисника подстицаја у смислу износа добијених подстицаја у односу на укупно признату инвестицију.

МПШВ не посједује систематизоване податке о површинама воћњака и винограда под ПГМ у РС. Постоје подаци о вриједности исплаћених подстицаја из Аграрног буџета РС у периоду 2012–2019. године, али ни за тај период нема систематизованих података о површинама које су покривене ПГМ са исплаћеним средствима. Изостао је јединствен приступ систематизацији података у ревидираном периоду.

Стратешким планом развоја пољопривреде и руралних подручја РС 2016–2020. године предвиђено је да се из Аграрног буџета суфинансира премија осигурања примарне пољопривредне производње ради стабилизације дохотка пољопривредних произвођача.

Графикон 13. Планирање и реализација подстицаја осигурања у пољопривреди у периоду 2016–2019. године



Извор: Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја РС (2016–2020) и пословна евиденција ААП

У односу на претходну пасивну мјеру, стратешко и годишње планирање као и реализација подстицаја по основу суфинансирања осигурања у пољопривреди много су уравнотеженији. Реализација наведеног подстицаја биљежи тренд константног раста и током посљедње двије године ревидираног периода премашује годишњи планирани ниво улагања.

Структура пласмана подстицаја у суфинансирању премије осигурања врши се у области повртларства и ратарства, воћарства и виноградарства, те сточарства. Највећа заинтересованост за суфинансирање премије осигурања у пољопривреди биљежи се у области повртларства и ратарства, док је најмања заинтересованост код воћара и виноградача. То је посљедица виших премија осигурања, као и других услова који су за њих неповољни. Наиме, током проведених интервјуа воћари истичу да ОД признају само обијени плод који је на земљи. Плод који је погођен градом, а остао је на грани, често буде сврстан у индустријску категорију, која је вишеструко јефтинија од прве класе. Такође истичу да се посебно осигуравају плод и стабло, што трошкове премија за многе воћаре чини неприхватљивим. Штете на стаблу утичу на смањење рода у сљедећој години. Однос ОД и пољопривредних произвођача је тржишни однос на који Влада РС не може утицати, осим у виду суфинансирања премије осигурања.

Табела 4. Реализација подстицаја за осигурања у пољопривреди

Година	Реализована средства у КМ			Осигурене површина (ха)		
	Поврт. и ратар.	Воћ. и виноград.	Сточар.	Поврт. и ратар.	Воћ. и виноград.	Укупно
2016.	71.038	14.256	35.897	3.057	121	3.178
2017.	134.527	1.782	23.534	3.805	4	3.809
2018.	159.813	5.411	52.527	5.317	10	5.327
2019.	201.576	30.846	29.284	5.133	115	5.249

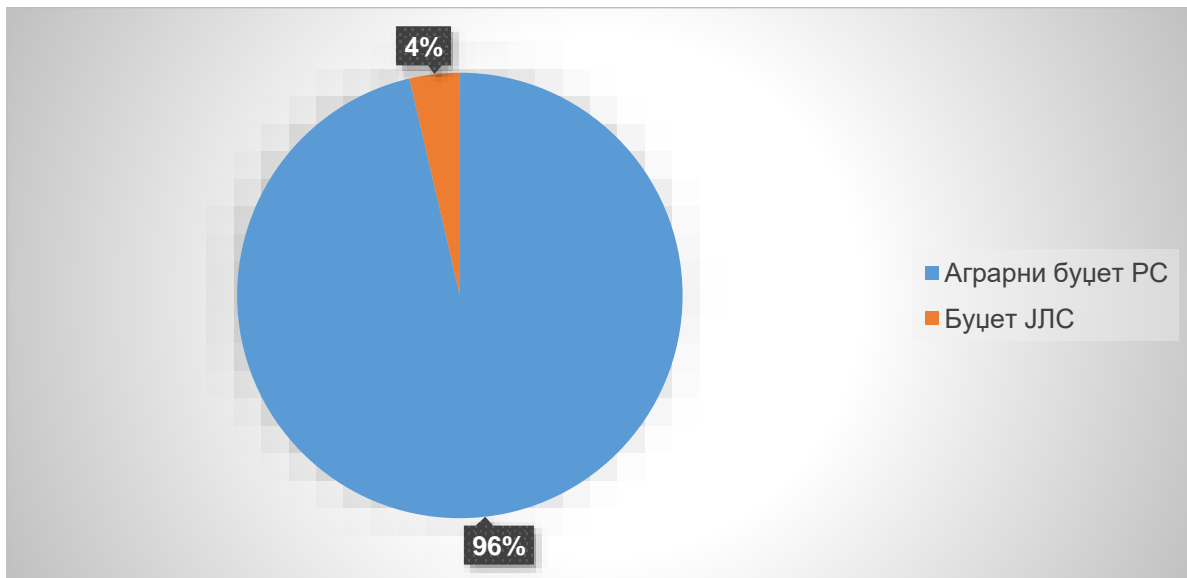
Извор: Пословна евиденција ААП

Укупне површине које се годишње осигурају кроз систем субвенција из Аграрног буџета РС износе 2%–3% укупно регистрованих пољопривредних површина у 2019. години. Током ревидираног периода поднесено је укупно 506 захтјева за суфинансирање

премије осигурања, од чега је одобрено 469 или 93%. Најчешћи разлози одбијања захтјева корисника јесу: неблагоприятност и неоснованост подношења захтјева, некомплетност документације, нерегистроване парцеле или пољопривредне културе у АПИФ-у, пасиван статус корисника итд. Исплата средстава по основу ових подстицаја вршена је у периоду фебруар–август наредне године, у вриједности од 50% уговорених премија, с лимитом од 25.000 КМ по једном кориснику.

Ревизија је путем упитника прикупила податке о провођењу пасивних мјера заштите од града на територији свих ЈЛС. Од укупно 64 ЈЛС у посматраном периоду 2016–2019. године само три ЈЛС суфинансирале су два вида пасивне мјере заштите од града. Општина Брод суфинансирала је изградњу ПГМ за узгајање краставаца у 2016. години у износу од 9.250 КМ, док је општина Фоча током 2019. суфинансирала изградњу ПГМ за производњу органске малине у износу од 15.970 КМ. Град Градишка је током ревидираног периода континуирано издвајао средства у виду накнада за штете од елементарних непогода на пољопривредним усјевима и суфинансирање изградње ПГМ у укупном износу од 21.170 КМ. За 2019. годину није било захтјева за изградњу ПГМ, иако је Град за те намјене у буџету планирао износ од 10.000 КМ. Градишка планира да од 2020. године континуирано суфинансира премије осигурања пољопривредних производа и изградње ПГМ.

Графикон 14. Суфинансирање пасивних мјера заштите од града 2016–2019. године



Извор: Пословна евиденција ААП и упитници ЈЛС

У ревидираном периоду из буџета ЈЛС за суфинансирање пасивних мјера ПГЗ издвојено је укупно око 4% у односу на укупно издвојена средства за ове намјене у РС. Да би ЈЛС достигле вриједност издвојених средстава из Аграрног буџета РС, било је неопходно да свака ЈЛС у просјеку по години издвоји износ од 4.800 КМ.

#### 4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка на тему „Ефикасност противградне заштите у Републици Српској“, са сврхом да испита да ли систем противградне заштите на наведеном простору ефикасно функционише у циљу смањења штета од града. На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ове ревизије учинка је сљедећи: **Систем противградне заштите није успостављен на комплетном подручју Републике Српске и његово функционисање прате одређени контролисани и неконтролисани ризици који утичу на ефикасност система.** У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци.

##### **4.1. Развој и модернизација система противградне заштите не одвија се у складу с основним стратешким и планским документима, као и уговореном динамиком, што је за последицу имало да систем ПГЗ није успостављен на комплетном подручју Републике Српске;**

Провођењем Пројекта развоја и модернизације систем противградне заштите дјелимично је осавременењен и проширен на нову брањену територију. Наведени пројекат проводи се од 2014. године, чија је реализација још у току.

Развоју и модернизацији система противградне заштите нису претходиле неопходне анализе економске оправданости ширења система противградне заштите на комплетну територију Републике Српске.

Изградња по наведеном пројекту врши се без провођења евалуације тока и динамике грађевинских активности, што је утицало на ефикасност изградње и функционалност система противградне заштите. Уз то, ни извјештавање по основу послова развоја и модернизације система противградне заштите није могло послужити као добра основа за потпуни увид у ток пројекта. Због разлога екстерне природе који су ван утицаја ЈП или Извођача радова (недостатак новчаних средстава, спорост администрације, сложеност самог Пројекта, измјене регулативе у току реализације самог Пројекта), провођење Пројекта су пратиле учестале измјене уговора између инвеститора и извођача радова у погледу рокова реализације уговора. Осим у изградњи објеката, неефикасност је испољена и у фази замјене постојећих објеката у међувремену изграђеним објектима и опремом.

##### **4.2. У функционисању система противградне заштите идентификовани су одређени ризици и потешкоће, који утичу на ефикасност система противградне заштите.**

На ефикасност функционисања система противградне заштите утицали су разноврсни фактори организационе, финансијске, управљачке и административне природе.

Ризик организационе природе изражен је кроз забране дејства од стране Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби Босне и Херцеговине, као и забране дејства у пограничном појасу са Републиком Србијом и Републиком Хрватском. Налази ревизије управо показују да се штете од града дешавају у данима са евидентираним забранама.

Према налазима ревизије утврђено је да недостатак противградних ракета такође утиче на ефикасност система противградне заштите. Залихе противградних ракета током посматраног периода константно су биле испод нивоа утврђеног Стратегијом развоја противградне заштите Републике Српске, што је утицало на ефикасност наведеног система. Налази ревизије показују да се у посматраном периоду повећавао број дана са дејством, што није пратило одговарајуће повећање броја противградних ракета. То је систем противградне заштите довело у позицију да у години са највише расположивих противградних ракета није могао адекватно одговорити постављеном захтјеву.

Иако је јединствени систем противградне заштите у Републици Српској обезбијеђен и дефинисан Законом о противградној заштити, набавка противградних ракета за кориснике услуга противградне заштите изван територије Републике Српске вршена је средствима из Аграрног буџета Републике Српске.

#### **4.3. Није успостављен систем за мјерење успјешности функционисања противградне заштите и процјену штета од града.**

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није донијело Методологију за оцјену ефикасности система противградне заштите, иако је њено доношење предвиђено Законом о противградној заштити. Министарство не располаже поузданим подацима о површинама и културама захваћеним градом, нити о штетама које је град проузроковао.

Јединице локалне самоуправе нису у потпуности проводиле процјену штета од града, тако да не постоје укупни и поуздани подаци о овим штетама. Процјене штета од града нису вршене на јединствен начин, услед недостатка адекватне методологије и нефункционалног система везаног за наведене послове. Организовањем процјена штета од града на комплетној територији захваћеној овом непогодом располагало би се потпуним, поузданим и упоредивим подацима и информацијама, а пољопривредни произвођачи имали би обезбијеђен адекватан третман.

#### **4.4. Финансирање система противградне заштите не обезбјеђује у потпуности њено ефикасно функционисање.**

У оквиру постојећих извора финансирања накнаде за противградну заштиту које плаћају правна и физичка лица власници, корисници или уживаоци пољопривредног земљишта нису на задовољавајућем нивоу. Иако је у посљедњој години посматрања примјеном одређених мјера постигнуто повећање наплате, то није било у довољном обиму. Примјеном мјере којом је повећан обим наплате по наведеним накнадама обухваћена су физичка и правна лица која нису корисници услуга система противградне заштите. Знатан дио пољопривредног земљишта које се обрађује није регистрован, што умногоме сужава обим наплативости ове накнаде.

На ефикасност финансирања набавке противградних ракета утицало је финансирање Пројекта развоја и модернизације противградне заштите из Аграрног буџета Републике Српске. Иако је издвајање средстава из овог извора константно повећавано, улагања у набавку противградних ракета током посљедњих шест година била су на истом нивоу. С друге стране, потрошња противградних ракета у наведеном периоду значајно је повећана.

#### **4.5. Примјена пасивних мјера противградне заштите у посматраном периоду није у довољној мјери допринијела повећању ефикасности противградне заштите.**

Пасивне мјере заштите од града у посматраном периоду у континуитету је суфинансирало Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а спорадично и незнатно веома мали број јединица локалне самоуправе.

Суфинансирање пасивних мјера противградне заштите од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде није вршено у мјери која би омогућила повећање ефикасности противградне заштите. Финансирање подстицаја за изградњу противградних мрежа током посматраног периода карактерисао је константно недовољан број захтјева корисника да би се наведена мјера реализовала у планираном обиму. Многи фактори утицали су на недовољну заинтересованост пољопривредних произвођача за наведени подстицај (нпр. велики трошкови изградње, несигурна производња, дуго чекање на исплате подстицаја, одређена административна ограничења итд.).

Осигурање пољопривредних производа углавном зависи од заинтересованости осигуравајућих друштава за овај производ и од услова осигурања, на што Влада Републике Српске нема велики утицај. Провођење наведене мјере од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде карактерише висок степен прихваћених захтјева.

Јединице локалне самоуправе нису финансирале провођење пасивних мјера противградне заштите, изузев неколико јединица, које су повремено финансирале углавном постављање противградних мрежа. Такође, између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и јединица локалне самоуправе није успостављен потребан ниво координације у провођењу и финансирању пасивних мјера противградне заштите.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије учинка.

Препоруке се упућују Влади Републике Српске, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Јавном предузећу „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка и јединицама локалне самоуправе.

Провођењем ових препорука могуће је унаприједити ефикасност противградне заштите у Републици Српској у циљу смањења штета од града.

**Препоруке за Владу Републике Српске и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:**

**5.1. Потребно је да Влада Републике Српске анализира и преиспита постојећа стратешка одређења и циљеве који се односе на развој и функционисање система противградне заштите.**

Неопходно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде анализира постојећа стратешка, развојна и планска документа те да на основу резултата анализе и достигнутог нивоа развоја противградне заштите креира стратешка одређења и циљеве као основе развоја и функционисања противградне заштите. Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде изради и предложи Влади Републике Српске план активности чијом би се реализацијом омогућило постизање стратешких циљева и ефикасно функционисање система противградне заштите.

**5.2. Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде донесе потребна акта у функцији успјешнијег функционисања противградне заштите.**

Неопходно је да Министарство у сарадњи с јединицама локалне самоуправе донесе посебан акт којим ће се регулисати питања која се односе на процјену штета од града како би се на тај начин обезбиједило јединствено поступање јединица локалне самоуправе у процјени штета од града. Једнообразним поступањем процјене штета од града и размјеном података добили би се потпуни, поуздани и упоредиви подаци о штетама, а пољопривредни произвођачи довели у адекватан положај.

У складу са Законом о противградној заштити, потребно је да Министарство у сарадњи са Јавним предузећем „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка изради и донесе методологију о оцјени ефикасности система противградне заштите како би се успоставиле методолошке основе, поступци и процедуре за оцјену ефикасности и исти примјењивали у пракси. Приликом израде ове методологије исту је потребно ускладити са другим методологијама, приручницима и упутствима из ове области.

**5.3. Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде предузме све неопходне мјере у циљу ефикасног финансирања оперативних трошкова Јавног предузећа „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка.**

У Аграрном буџету Републике Српске неопходно је обезбиједити новчана средства довољна за набавку противградних ракета у количини која ће омогућити ефикасну заштиту од града. Наиме, у сарадњи са Јавним предузећем „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка, потребно је обезбиједити да се планирање и набавка противградних ракета врше у односу на број противградних станица, у складу са Стратегијом развоја противградне заштите Републике Српске.

Такође, у сарадњи са Јавним предузећем „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка потребно је обезбиједити да противградним ракетама из овог извора



финансирања могу бити пуњене противградне станице искључиво на територији Републике Српске.

Потребно је предузети све неопходне активности ради повећања регистрованих обрадивих пољопривредних површина у циљу повећања броја правних и физичких лица обвезника накнаде на брањеном подручју, као и обима наплате накнада за противградну заштиту власника и корисника регистрованог обрадивог пољопривредног земљишта.

Неопходно је обезбиједити да се мјере које се доносе у циљу повећања обима наплате накнада за противградну заштиту физичких и правних лица власника, корисника или уживалаца регистрованог обрадивог пољопривредног земљишта могу примјењивати само према лицима чије је земљиште брањено системом противградне заштите.

**5.4. Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде афирмише примјену мјере изградње противградних мрежа на начин који може допринијети повећању ефикасности противградне заштите.**

Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, у сарадњи са представницима пољопривредних произвођача, утврди узроке недовољне заинтересованости корисника за ову подстицајну мјеру. На бази утврђених узрока, а у складу са својим надлежностима и могућностима, потребно је да Министарство установи правила и поступке везане за суфинансирање наведене мјере, који ће поменути мјеру учинити интересантном пољопривредним произвођачима и тако омогућити да се планирана средства реализују.

Неопходно је да Министарство успостави евиденцију пољопривредног земљишта и пољопривредних култура које су обухваћене заштитом од града путем изградње противградних мрежа.

**Препоруке за Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка.**

Потребно је да Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“, у складу са својим надлежностима предузме активности на унапређењу функционисања противградне заштите на начин да:

**5.5. Реализује Пројекат развоја и модернизације система противградне заштите у складу са закљученим Уговором и да обезбиједи потпуну функционалност модерновог система противградне заштите.**

Неопходно је да управа Јавног предузећа „Противградна превентива Републике Српске“, у сарадњи са извођачем радова, анализира извршење уговорених обавеза и на основу извршене анализе утврди план окончања уговорених послова, о чему је потребно упознати Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Владу Републике Српске.

Такође је потребно да управа Јавног предузећа „Противградна превентива Републике Српске“ обезбиједи правовремено стављање у функцију свих новоизграђених објеката и опреме.

По окончању Пројекта развоја и модернизације противградне заштите потребно је да управа Јавног предузећа „Противградна превентива Републике Српске“ проведе евалуацију пројектних активности у погледу утицаја пројекта на функционисање противградне заштите.

**5.6. У складу са својим надлежностима изналази и предлаже алтернативне начине функционисања противградне заштите у условима забране дејства.**

Потребно је да Јавно предузеће „Противградна превентива Републике Српске“, у сарадњи са Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде, анализира утицај забране дејства система противградне заштите на ефикасност истог. У складу са

результатима анализе, потребно је да изнађе алтернативне начине противградне заштите у условима забране дејства од стране Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби Босне и Херцеговине, као и забране дејства у пограничном појасу како би се противградна заштита учинила функционалном и у тим условима и околностима.

При изналагању алтернативних начина треба имати у виду економску оправданост примјене алтернативних начина заштите, односно улагања и користи које доносе алтернативни начини заштите.

**Препоруке за јединице локалне самоуправе:**

**5.7. Препоручује се јединицама локалне самоуправе да, у складу са могућностима, приоритетима и израженим ризицима од града, подрже провођење пасивних мјера заштите од града на својим територијама.**

Потребно је да јединице локалне самоуправе у функцији подршке функционисању противградне заштите у складу са финансијским могућностима планирају у буџетима финансијска средства за суфинансирање подстицајних мјера у функцији заштите од града. Потребно је да услове и критеријуме за остваривање права на ове подстицаје уграде у своја интерна акта и исте досљедно и континуирано примјењују. Провођењем пасивних мјера заштите од града јединице локалне самоуправе употпуниле би мјере чије провођење суфинансира Министарство, пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Вођа ревизорског тима  
Момир Црњак, с.р.

## 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

### Прилог 1 – Листа референци

1. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број 115/18)
2. Закон о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“, број 75/04, 78/11)
3. Закон о пољопривреди („Службени гласник Републике Српске“, број 70/06, 20/07, 86/07, 71/09)
4. Закон о противградној заштити („Службени гласник Републике Српске“, број 39/03, 110/08)
5. Закон о обезбјеђивању и усмјеравању средстава за подстицање развоја пољопривреде и села („Службени гласник Републике Српске“, број 43/02, 106/09)
6. Стратегија развоја противградне заштите Републике Српске
7. Стратешки план развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Српске 2016–2020. године
8. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села у 2016. години („Службени гласник Републике Српске“, број 27/16, 63/16, 87/16, 101/16)
9. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села у 2017. години („Службени гласник Републике Српске“, број 31/17, 51/17, 76/17, 93/17, 102/17)
10. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села у 2018. години („Службени гласник Републике Српске“, број 25/18, 46/18, 71/18, 82/18, 97/18, 102/18, 116/18)
11. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села у 2019. години („Службени гласник Републике Српске“, број 18/19, 35/19, 51/19, 74/19, 87/19, 98/19, 102/19, 110/19)
12. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за капиталне инвестиције у пољопривредној производњи у 2018. години („Службени гласник Републике Српске“, број 34/18)
13. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за капиталне инвестиције у пољопривредној производњи у 2019. години („Службени гласник Републике Српске“, број 31/19)
14. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за капиталне инвестиције у пољопривредној производњи у 2020. години („Службени гласник Републике Српске“, број 11/20)
15. Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста
16. Одлука о усвајању плана коришћења средстава за подстицање развоја пољопривреде и села за 2018. годину („Службени гласник Републике Српске“, број 19/18, 50/18, 116/18)
17. Одлука о усвајању плана коришћења средстава за подстицање развоја пољопривреде и села за 2019. годину („Службени гласник Републике Српске“, број 20/19, 81/19, 111/19)
18. Одлука о висини накнаде за финансирање система противградне заштите у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 16/10, 61/11, 47/13, 24/14, 26/19)
19. Одлука о давању сагласности на одлуку Надзорног одбора ЈП „Противградна превентива Републике Српске“ а.д. Градишка о кредитном задужењу („Службени гласник Републике Српске“, број 97/13, 112/13, 55/15, 28/17)
20. Уредба о упису у регистар пољопривредних газдинстава и регистар корисника подстицајних средстава („Службени гласник Републике Српске“, број 30/13, 65/13, 20/14, 57/16)

21. Упутство о јединственој методологији за процјену штета од елементарних непогода („Службени гласник Републике Српске“, број 16/04)
22. Упутство о јединственој методологији за процену штета од елементарних непогода („Сл. лист СФРЈ, број 27/87)
23. Извјештаји о реализацији програма рада и финансијског плана ЈП „Противградна превентива“ а.д. Градишка
24. Информација о заснивању новог производног циклуса у пољопривреди Републике Српске у 2019. години
25. Релевантни закључци Владе Републике Српске
26. Стратешки, плански и регулаторни оквир држава у окружењу
27. Одлуке, рјешења, записници, дописи, евиденције, извјештаји, информације и друга релевантна документација надлежних институција

**Прилог 2.**

Табела 1. Брањена територија у 2020. години

РБ	ЈЛС	ПГС	АПГС	Приземни генератори	Регистроване обрадиве површине	Укупне површине ЈЛС
		број	број	број	ха	ха
1.	Бијељина	24	0	0	31.845	74.000
2.	Д. Жабар	2	0	0	1.687	4.900
3.	Шамац	5	0	0	5.481	17.800
4.	Градишка	22	7	25	15.339	76.200
5.	Прњавор	17	0	0	11.185	63.100
6.	К. Дубица	5	10	8	7.591	49.900
7.	Дервента	13	0	0	7.650	51.700
8.	Пелагићево	3	0	0	2.596	17.800
9.	Србац	9	0	0	5.671	45.300
10.	Лакташи	5	10	2	4.707	38.800
11.	Модрича	5	0	0	3.126	29.500
12.	Брод	4	0	0	1.952	20.800
13.	Б. Лука	17	0	0	10.818	123.900
14.	Добој	8	0	0	2.099	35.800
15.	Приједор	13	5	0	3.971	83.400
16.	Зворник	10	0	0	1.169	38.700
17.	Братунац	6	0	0	845	29.300
18.	Угљевик	3	0	0	2.811	16.400
19.	Лопаре	3	0	0	2.916	28.000
20.	Станари	3	0	0	765	16.109
21.	Вукосавље	1	0	0	273	9.600
22.	Петрово	1	0	0	216	11.800
23.	Сребреница	9	0	0	901	53.700
24.	Оштра Лука	1	2	0	293	20.400
25.	Требиње	0	9	0	1.118	90.400
26.	Нови Град	0	9	0	2.552	47.000
27.	Крупа на Уни	0	1	0	849	12.400
28.	Костајница	0	1	0	446	14.200
	<b>Укупно:</b>	<b>189</b>	<b>54</b>	<b>35</b>	<b>130.870</b>	<b>1.120.909</b>

Извор: Пословна евиденција ЈП, АПИФ, Елаборат

**Прилог 3.**

Табела 1. ЈЛС у систему ПГЗ до 2009. године

РБ	ЈЛС	Регистроване обрадиве површине	Укупне површине ЈЛС
		ха	ха
1.	Бијељина	31.845	74.000
2.	Д. Жабар	1.687	4.900
3.	Шамац	5.481	17.800
4.	Градишка	15.339	76.200
5.	Прњавор	11.185	63.100
6.	К. Дубица	7.591	49.900
7.	Дервента	7.650	51.700
8.	Пелагићево	2.596	17.800
9.	Србац	5.671	45.300
10.	Лакташи	4.707	38.800
11.	Модрича	3.126	29.500
12.	Брод	1.952	20.800
13.	Б. Лука	10.818	123.900
14.	Добој	2.099	35.800
15.	Приједор	3.971	83.400
16.	Зворник	1.169	38.700
17.	Братунац	845	29.300
	<b>Укупно</b>	<b>117.730</b>	<b>800.900</b>

Извор: Елаборат, АПИФ

**Прилог 4.**

Табела 2. ЈЛС у систему ПГЗ 2010–2019. године

РБ	ЈЛС	Регистроване обрадиве површине	Укупне површине
		ха	ха
1.	Угљевик	2.811	16.400
2.	Лопаре	2.916	28.000
3.	Станари	765	16.109
4.	Вукосавље	273	9.600
5.	Петрово	216	11.800
6.	Сребреница	901	53.700
7.	Оштра Лука	293	20.400
	<b>Укупно</b>	<b>8.175</b>	<b>156.009</b>

Извор: Елаборат, АПИФ

**Прилог 5.**

Табела 1. ЈЛС у систему ПГЗ од 2020. године

РБ	ЈЛС	Регистроване обрадиве површине	Укупне површине
		ха	ха
1.	Требиње	1.118	90.400
2.	Нови Град	2.552	47.000
3.	Крупа на Уни	849	12.400
4.	Костајница	446	14.200
5.	Билећа	772	63.300
6.	Гацко	1.770	73.600
7.	Невесиње	4.058	104.000
8.	Љубиње	395	32.000
9.	Рогатица	2.496	63.642
10.	Рудо	1.139	34.354
11.	Соколац	4.905	72.256
12.	Осмаци	425	7.900
13.	Хан Пијесак	1.033	32.675
14.	Челинац	1.451	36.200
15.	М. Град	697	63.819
16.	Теслић	1.264	84.600
17.	Језеро	26	29.210
18.	К. Варош	582	56.800
19.	Берковићи	969	27.000
	<b>Укупно</b>	<b>26.947</b>	<b>945.356</b>

Извор: Елаборат, АПИФ

**Прилог 6.**

Табела 1. ЈЛС изван система ПГЗ

РБ	ЈЛС	Регистроване обрадиве површине	Укупне површине
		ха	ха
1.	Рибник	591	50.196
2.	Трново	21	13.800
3.	Фоча	1.906	114.000
4.	Шековићи	901	23.000
5.	Шипово	1.050	55.052
6.	Вишеград	778	44.894
7.	Власеница	768	23.800
8.	И. Илица	94	2.900
9.	И. Мостар	22	8.600
10.	И. Дрвар	2	7.600
11.	И.С. Град	448	10.500
12.	И.Н. Сарајево	93	3.600
13.	Калиновик	805	68.500
14.	Кнежево	1.548	30.200
15.	Купрес	134	8.900
16.	Милићи	778	28.000
17.	Пале	2.163	50.900
18.	Петровац	50	14.000
19.	Чајниче	622	27.460
20.	Н. Горажде	223	12.700
	<b>Укупно</b>	<b>12.997</b>	<b>598.602</b>

Извор: Елаборат, АПИФ



Прилог 7.

Табела 1. Вриједност уговорених и извршених радова у КМ

Врста опреме са радовима	Уговорено	Признато у ситуацијама	Незавршено
Радари и радарска инфраструктура	7.364.542	7.317.098	47.444
Изградња 231 АПГС првог реда	9.774.777	9.567.289	207.488
Изградња и опремање центра за обраду и дистрибуцију података са ПДВ-ом	1.687.491	1.687.491	0
Доградња РЦ Нова Топола	667.214	667.214	0
Оснивање РЦ Бијељина	504.589	458.480	46.110
Оснивање РЦ Требиње	427.319	427.319	0,00
Опрема за пренос података	3.741.451	3.264.314	477.137
<b>Укупно са ПДВ-ом</b>	<b>24.167.382</b>	<b>23.389.204</b>	<b>778.178</b>

Извор: Предмјер и предрачун за изградњу објеката и уградњу опреме

**Прилог 8.**

Табела 1. План изградње АПГС по ЈЛС

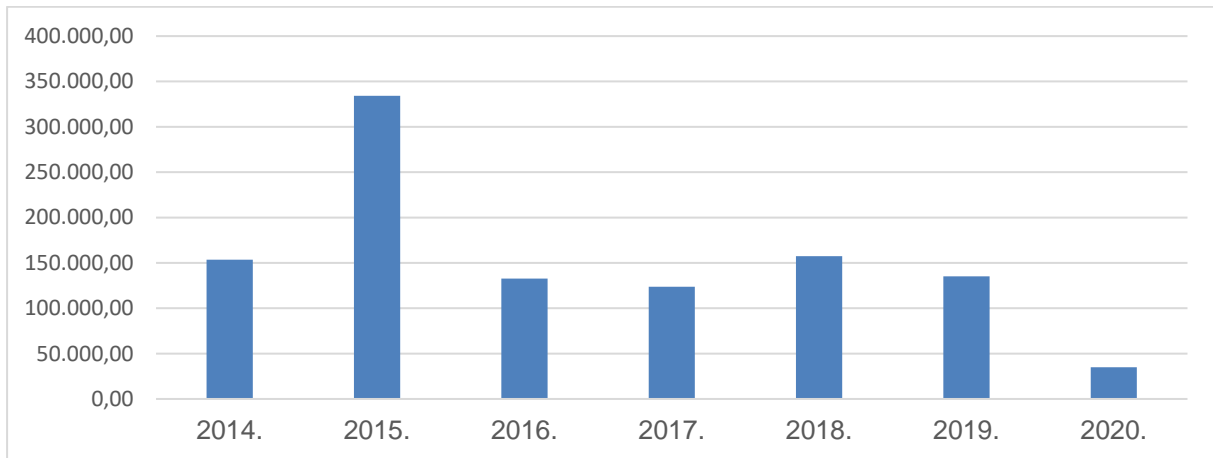
РБ	ЈЛС	АПГС 1. реда	АПГС 2. реда	АПГС 3. реда
1.	Бањалука	17	3	2
2.	Приједор	15	0	1
3.	Градишка	14	0	0
4.	Прњавор	14	0	0
5.	К. Варош	3	2	1
6.	Кнежево	1	3	0
7.	К. Дубица	10	0	0
8.	Нови Град	10	0	0
9.	Србац	7	0	0
10.	Лакташи	9	0	0
11.	Челинац	8	0	0
12.	Купрес (исток)	0	0	1
13.	М. Град	1	3	0
14.	Шипово	0	0	4
15.	Језеро	0	0	2
16.	Рибник	0	3	0
17.	Петровац (исток)	0	0	1
18.	Дрвар (исток)	0	0	1
19.	Оштра Лука	1	0	1
20.	Костајница	1	0	0
21.	Крупа на Уни	2	0	0
22.	Теслић	6	2	1
23.	Дервента	12	0	0
24.	Брод	3	0	0
25.	Вукосавље	1	0	0
26.	Добој (запад)	8	0	0
27.	Бијељина	17	0	0
28.	Добој (исток)	6	1	0
29.	Пелагићево	3	0	0
30.	Модрича	5	2	0
31.	Лопаре	4	1	0
32.	Угљевик	3	0	0
33.	Шамац	5	0	0
34.	Петрово	2	1	0

35.	Доњи Жабар	1	0	0
36.	Сребреница	1	4	1
37.	Зворник	8	1	0
38.	Братунац	6	0	0
39.	Милићи	1	2	2
40.	Власеница	0	4	0
41.	Шековићи	0	2	2
42.	Осмаци	1	0	0
43.	Хан Пијесак	0	4	0
44.	Соколац	2	5	1
45.	Рогатица	2	2	1
46.	Вишеград	0	7	0
47.	Рудо	1	2	2
48.	Чајниче	0	0	2
49.	Ново Горажде	0	0	2
50.	Пале	0	0	4
51.	И.Н. Сарајево	0	0	1
52.	И. Илиџа	0	0	1
53.	И.С. Град	0	0	1
54.	Требиње	10	2	0
55.	Љубиње	2	2	0
56.	Берковићи	2	2	0
57.	Билећа	1	2	1
58.	Невесиње	5	1	1
59.	Гацко	0	0	3
60.	И. Мостар	0	0	1
61.	Фоча	0	0	6
62.	Трново	0	0	1
63.	Калиновик	0	0	4
	<b>Укупно РС</b>	<b>231</b>	<b>63</b>	<b>52</b>

Извор: Елаборат

## Прилог 9.

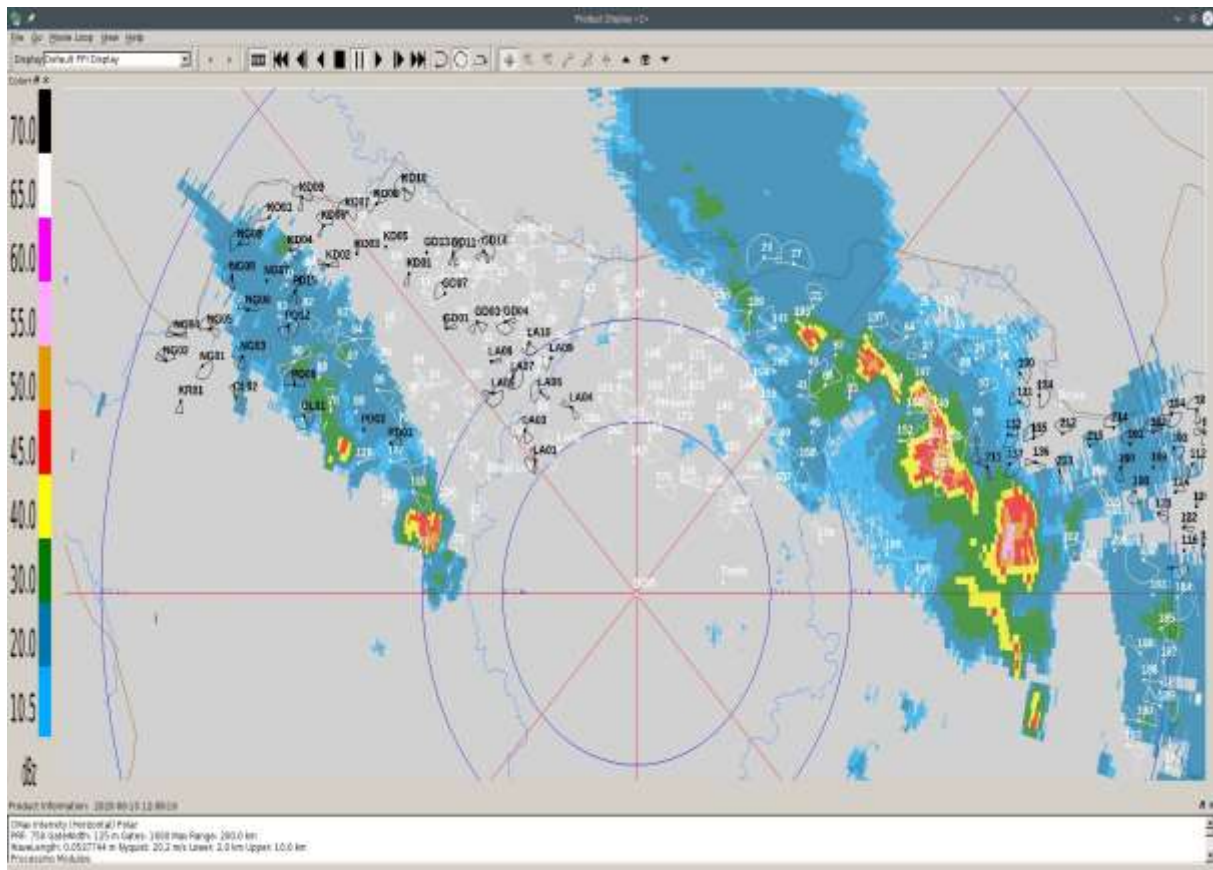
Графикон 1. Трошкови изградње коју финансира ЈП



Извор: Финансијска документација ЈП

## Прилог 10.

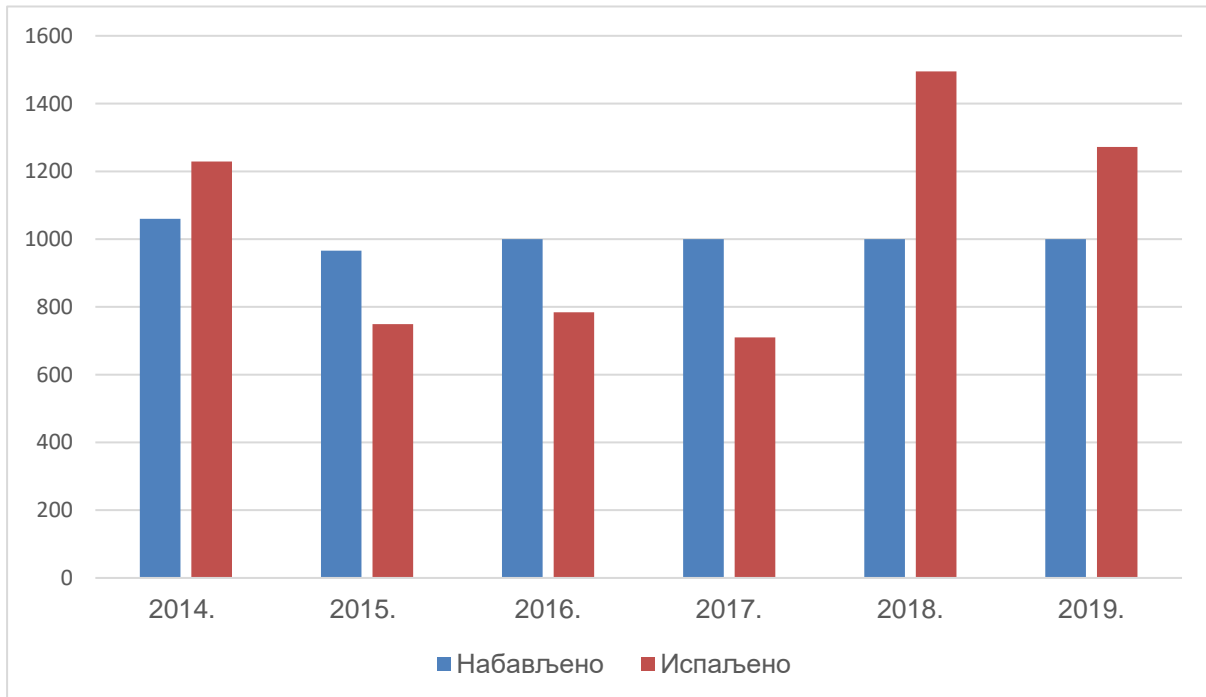
Фотографија 1. Пресјек пет истовремених облака (циљева)



Извор: Снимци пресека облака са радара Борја

**Прилог 11.**

Графикон 1. Набављене противградне ракете из Аграрног буџета РС и ракете испаљене у периоду 2014–2019. године



Извор: Пословна евиденција ЈП

**Прилог 12.**

Табела 1. Поднесени захтјеви за изградњу ПГМ

Година	Број поднесених захтјева	Одобрено	Одбијено	Одустали
2016.	13	9	4	0
2017.	10	8	2	0
2018.	11	7	2	2
2019.	10	8	2	0
<b>Укупно:</b>	<b>44</b>	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>2</b>

Извор: Пословна евиденција ААП